THE SENATE **LE SÉNAT**

CANADA, RUSSIA AND UKRAINE: BUILDING A NEW RELATIONSHIP

Report of the Standing Senate Committee
on
Foreign Affairs

Chair
The Honourable Peter Stollery

Deputy Chair
The Honourable Raynell Andreychuk

June 2002

Ce rapport est disponible en français.

MEMBERS

The Honourable Peter Stollery, *Chair*

The Honourable Raynell Andreychuk, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Jack Austin, P.C.
Roch Bolduc
Pat Carney, P.C.
*Sharon Carstairs, P.C. (or Fernand Robichaud, P.C.)
Eymard G. Corbin
Pierre De Bané, P.C.
Ethel Cochrane
Consiglio DiNino
Jerahmiel Grafstein
Alasdair Graham, P.C.
Rose-Marie Losier-Cool
*John Lynch-Staunton (or Noël Kinsella)
Raymond Setlakwe

* *Ex officio* members

In addition to the Senators indicated above, the Honourable Senators David Angus, Norman Atkins, Joseph Day, Sheila Finestone, P.C., Ross Fitzpatrick, George Furey, James Kelleher, P.C., Colin Kenny, Marie-P. Poulin (Charrette), Marcel Prud'homme, P.C., Douglas Roche, Terry Stratton, James Tunney, Nicholas Taylor, and the Very Reverend Lois Wilson were members of the Committee at different times during this study or participated therein during the Second Session of the Thirty-Sixth Parliament or the First Session of the Thirty-Seventh Parliament.

Staff from the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament:
Peter Berg, Research Officer
John Wright, Research Officer

Line Gravel
Clerk of the Committee

103-03648/

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, March 1, 2001:

The Honourable Senator Stollery moved, seconded by the Honourable Senator Taylor:

> That the Standing Senate Committee on Foreign Affairs be authorized to examine and report on emerging political, social, economic and security developments in Russia and Ukraine; Canada's policy and interests in the region; and other related matters;
>
> That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished by the Senate Standing Committee on Foreign Affairs during the Second Session of the Thirty Sixth Parliament be referred to the Committee;
>
> That the Committee submit its final report no later than June 28, 2002, and that the Committee retain all powers necessary to publicize the findings of the Committee contained in the final report until July 31, 2002; and
>
> That the Committee be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting; and that the report be deemed to have been tabled in the Chamber.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle
Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

FOREWORD 1

PREFACE 3

PART 1 – RUSSIA 5

INTRODUCTION 5

RUSSIA TODAY 7

A. Geography and People 7
B. Culture and Identity 7
C. Social Conditions 8
D. Transparency 10
E. Education 11
F. Social Welfare 12
G. Chechnya in Russian Domestic Politics 13

POLITICS AND THE PUTIN EFFECT 15

A. Russian Culture and Democracy 15
B. The Yeltsin Years 20
C. Russian Electoral Politics 22
D. The Regions 26
E. Human Rights 30

THE RUSSIAN ECONOMY: CURRENT DEVELOPMENTS AND REFORM CHALLENGES 35

A. The Existing Economic Situation 35
B. Legislative Reform and the Challenge of Implementation 38

RUSSIAN SECURITY AND FOREIGN POLICY 47

A. The Military Situation 47
B. Military, Foreign and Security Policies 48
C. Foreign Policy and Domestic Opinion 49
D. General Foreign Policy Actions 50
E. NATO 51
F. Russian–American Relations and the Effects of September 11th 52

CANADIAN INVOLVEMENT IN RUSSIA 57

A. Assisting With Reforms 58
B. Boosting the Canada-Russia Economic Relationship 62
C. Security Issues 68

D. Northern Development 68
E. Immigration 69

PART 2 – UKRAINE 71

INTRODUCTION 71

UKRAINE POLITICS 73

A. Culture, History and Citizenship 73
B. The Current Political Situation 74
C. Postscript: March 2002 Elections to the Verkhovna Rada 77

UKRAINE'S ECONOMY: CURRENT SITUATION AND THE STRUGGLE WITH REFORM 79

A. The Existing Economic Situation 79
B. Implementing Reforms: Combating Policy Inertia 80

UKRAINE FOREIGN AND SECURITY POLICY 83

A. Ukraine–Russia Relations 83
B. Ukraine and the West: Security Perspectives 85
C. Ukraine's Other Option: GUUAM 86

CANADA'S FOREIGN POLICY OBJECTIVES 87

A. Aiding the Reform Effort 88
B. Canada–Ukraine Economic Links 90
C. Canada And Ukraine: The Special Relationship 91

APPENDIX A: MAPS OF RUSSIA AND UKRAINE 95

RUSSIA 95

UKRAINE 96

APPENDIX B: SECTIONS OF THE RUSSIAN CONSTITUTION PERTAINING TO FEDERAL-REGIONAL DIVISIONS OF POWERS AND THE POWERS OF THE RUSSIAN PRESIDENT 97

APPENDIX C: RUSSIAN PARLIAMENTARY ELECTION RESULTS, 1993–1999 111

APPENDIX D: RUSSIA – ECONOMIC STRUCTURE: ANNUAL INDICATORS .113

APPENDIX E: UKRAINE – ECONOMIC STRUCTURE: ANNUAL INDICATORS 115

APPENDIX F: WITNESSES 117

FOREWORD

This Senate Report is the first ever in depth study of Russia and Ukraine by a Canadian Parliamentary committee.

Canada has longstanding interests in Europe in trade and investment and defense. The Senate Foreign Affairs committee has closely followed these interests for some years. We have completed two reports on Canadian trade and investment relations with the European Union. We know about the eastward expansion problems of the EU and their potential impact on Canada.

Canada is a founding member of NATO and when the committee was asked to look at NATO and peacekeeping about which we reported in April 2000, our enquiries led us repeatedly to questions about what was happening in Russia and Ukraine. So this report is the result of years of work in which we saw European affairs moving further and further east and committee members' increasing concern about what that means for Canada.

The Senate formally referred the subject to the Foreign Affairs Committee and we started our main hearings in March 2001 with the intent of visiting Russia last October and completing our report early this year. Unfortunately the World Trade Centre disaster and the disruption that followed made it impossible to visit Russia and Ukraine. We will correct that in the future.

In the meantime, though we couldn't go to Russia, in a way, Russia came to us.

Important people took the time to meet, sometimes with all the committee members and sometimes, because that was impossible, with some senators. I have to say that Russian Ambassador Churkin went out of his way to ensure that if possible, committee members got to meet and question whoever came to Ottawa from Moscow. Of course, as we became more knowledgeable, our questions got better.

Some senators met privately with President Putin. We met with current Prime Minister, Mikhail Kasyanov; current Deputy Prime Minister, Victor Khristenko; former Prime Minister, Sergei Kiryenko; current Speaker of the Duma, Gennady Seleznyov. Conversations were free-ranging. In the case of President Putin, when protocol people told him he had another appointment, he waved them away, in favour of continuing the meeting saying, " We have good questions and I want to answer them properly".

Not only are these men some of the most prominent men in Russia today, impressive intellectually, but think of their ages. Duma Speaker Seleznyov is the oldest at 54. President Putin is 49. Prime Minister Kasyanov is 44 and so is Deputy Prime Minister Khristenko. Former Prime Minister Kiryenko, who is now Presidential Representative to the important Volga Region and Chairman of the Russian Chemical Disarmament Commission is 39 years old.

Russia is moving forward. There is no doubt about that. Probably the most immediate international impact is on the oil and gas business. Russia is now the world's second largest exporter of oil after Saudi Arabia. It is seen in Western Europe as the secure supply of natural gas that Canada is to the United States. As our report points out, the Caspian Basin represents the most significant gas and oil discovery in the past 30 years. There will be even more intense competition for pipeline routes. Azerbaijan, Iran, Turkmenistan, and Kazakstan share the Caspian with Russia.

Does Canada not have an interest in a successful Russia? I think we do because a successful Russia should be a more stable Russia, good for everyone. Our report describes the mostly dismal legacy of the Soviet regime but the democratically elected government seems determined to improve the standard of living of Russians.

In a world of bad news stories, I think Russia is a good news story.

I am sorry that we did not go to Ukraine. We had some good witnesses. There is great interest in Ukraine, by Canadians of Ukrainian descent. One of the numbers that stands out in my mind is that nearly 50,000 visas were issued last year by the Ukrainian Embassy for Canadians visiting Ukraine. But I will let our chapter on Ukraine speak for itself.

On behalf of the members of the Foreign Affairs Committee, I would like to thank our staff. They worked very hard. Ms. Line Gravel, our clerk, was a model of efficiency as she managed our administrative, budgetary and logistic operations. Together with her colleague, Mr. Till Heyde, she expedited our labours greatly.

Likewise we were supported by capable and diligent research staff. We could not have done our report without Peter Berg and John Wright of the Parliamentary Library and David Murphy from my office.

Peter Stollery, Chair

PREFACE

Russia and Ukraine have emerged from the collapse of the Soviet Union to present Canada and Canadians with opportunities as well as a complexity of issues generated by the two countries' ongoing political and economic reforms. A comprehensive survey of the two states is not the purpose or intent of the Committee's investigation. Rather, the Committee has chosen to examine certain topics selectively. These deal primarily with the relative newness of Canada's emerging relationship with a new Russia and a new Ukraine.

This report is less about where Canada has been with regard to long-standing issues between our countries common bonds such as agriculture, climate, geography, custodianship of the North, family ties, and sports – for often those issues were subsumed under relations with the Soviet regime. Rather, this report focuses on the internal dynamics that shape reform in Russia and Ukraine, what those dynamics might entail for Canadian interests and, ultimately, how best we can offer assistance and advice. Ultimately, the goal is to create a healthy, long-term relationship with two potentially important partners in international affairs.

The Committee heard a considerable amount of testimony. There were 17 officially recorded meetings comprising 59 witnesses. In addition, Committee members met with some of the most important and senior Russian officials, including President Putin himself,[1] former Prime Minister and current Presidential Representative Sergei Kiryenko, Deputy Prime Minister Viktor Khristenko, and Co-Chairman of the State Duma Gennady Selezney. The Committee also travelled to Washington to hear testimony from Canadian and U.S. experts from research centres and government departments. This trip comprised an additional six meetings with 20 further witnesses. This report contains the Committee's reflections on the priorities expressed by this wide collection of witnesses.

The Committee, after reflecting on the information, observations and analysis provided by the various witnesses who appeared before it, as well as by the materials that we have received, has arrived at a number of recommendations concerning Canada's future relations with Russia and Ukraine. We strongly believe that by implementing these recommendations, Canada can play an important role in working with the two countries toward building a solid, secure and mutually beneficial partnership for the future.

---

1 This meeting was held *in camera*.

PART 1 – RUSSIA

INTRODUCTION

Soviet foreign policy and military capacity were historically of great concern to decision-makers and analysts throughout the world. With the collapse of the Soviet Union, however, much attention has been paid as to what this might mean for Canadian foreign policy and for international politics. The expansion of NATO (the North Atlantic Treaty Organization) in the light of Soviet collapse certainly brought post-war Western Europe – and North America – to the borders of Russia. These new developments prompted the Standing Senate Committee on Foreign Affairs to undertake a review of NATO and Canada's position within this Alliance.[2]

As Russia continues with the difficult tasks of economic and political transformation, Canadian engagement with Russia should involve a more complex range of issues than the traditional military/security ones. For Canada and the world, Russia presents opportunities and challenges across a wide range of issues as diverse as trade, international finance, technical assistance, co-operation against criminal activity, international security, as well as difficult domestic issues (e.g., the growth and spread of multiple-drug resistant tuberculosis[3] and the link between economic growth and political stability) which may impact Canadians directly or indirectly.

During the course of its study, the Committee has become increasingly encouraged about Russia's evolution and its contribution to the world. For example, Russia is a source of dynamic, educated, skilled entrepreneurs and workers. It is a key partner in the international space station, providing irreplaceable experience and skills. It is a potential partner in stabilizing difficult international situations and remains crucial to managing multilateral security regimes. Russia has demonstrated its importance in a positive manner, most recently through President Putin's support in the "war against terrorism." There is also an opportunity to change Eurasian relations fundamentally for the first time since the inception of the modern state system and to bring Russia fully into the fold of what Boris Yeltsin described as the family of civilized states. Opportunities now exist, at multilateral and bilateral levels, to work with Russia as it attempts to integrate more fully into contemporary global society.

Transformation in Russia changed the world in 1814, in 1917 and again in 1991. And yet transformation never fully took root. Ten years after the collapse of the Soviet Union, the Committee is asking the most difficult question: whether a fundamental transformation is

---

2 *The New NATO and the Evolution of Peacekeeping: Implications for Canada*, 7th Report of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs, 2nd Session, 36th Parliament, April 2000.

3 Tuberculosis is reasserting itself as a public health issue in Canada. See, for example, "Efforts Against Tuberculosis Not Good Enough," *Globe and Mail*, 24 April 2002.

occurring in Russia this time. The bulk of this report, therefore, comprises observations made on the nature, direction and state of Russia, particularly under the new leadership of President Putin.

To traverse the entirety of Russian politics would be as difficult as to traverse the country itself. This report is not intended to be encyclopaedic. As travellers do when they have limited time in such a huge country, the Committee has had to "fly over" large sections of Russia – either glimpsing them briefly from afar or noting their existence. There are many aspects of Russia the Committee has not yet seen: aspects that would merit a study in themselves. Absent, as yet, is evidence on many important issues – the question of nationalities, the unique strains and varieties of Russian nationalism, Northern policy, indigenous peoples, Russia and the near abroad, the environment, labour relations, gender issues, arts, and cultural industries – to name but a few. This report can but represent an interim stop on the journey of Canadian-Russian understanding. Its focus is not limited to studying traditional ties and understandings built up through and beyond the Soviet era, but rather to explore the development of normalized relations with a new, emerging economic and political partner.

This report focuses on the major theme presented to the Committee by the witnesses, and the one question to which all issues in Russia tend to be subsumed: what President Putin's presidency might mean for Russia, and therefore for Canada. His proclaimed goal is to transform Russia into a liberal-democratic state with a viable, rules-based, market economy. The assumption is that the world needs Russia to become more fully functional, viable, democratic, economically prosperous, and a keystone in the arch of a peaceful and prosperous world. We would all be the better for it.

RUSSIA TODAY

A. Geography and People

When the Committee met over the course of the study, there were salutary reminders of the complexities and contradictions involved in such an ambitious undertaking as the examination of Russian affairs. The sheer size alone of Russia is impressive. It spans 11 time zones from Poland to China, and extends as far north as the northern reaches of Canada and as far south as Turkey.

Yet this description of Russia's size is, in some ways, misleading. If maps were drawn to economic scale, Russia would be approximately the size of the Philippines and dwarfed by its neighbours in Western Europe. Depending on which estimates are used, the Russian economy is a mere one-third to one-half of its 1991 level.[4] Alternatively, if maps were produced to the scale of population, with its 146 million people Russia would be less than half the size of the United States and only 1½ times (and shrinking) the size of the now united Germany.

The Russian Federation comprises 89 regions, each with varying degrees of independence from the centre. At one extreme is Chechnya, in open conflict with the federation. At the other is Moscow, the centre of politics but a city that is often erroneously equated with Russia as a whole. For some regions, what happens in Moscow is as remote today as it was 100 or 300 years ago.

Furthermore, Russia is officially a multinational state. Although Russians themselves comprise slightly over 80% of the population, the Russian census recognizes more than 70 distinct nationalities across the country. In all, there are over 100 languages spoken. Officially, Russia has four state-approved religions.[5] Orthodoxy comprises 75% of the population, Islam 19%, and other religions 6%.

B. Culture and Identity

Questions of culture and identity are addressed in greater detail later in this report. To presage those sections, here it can be stated that whatever Russians feel themselves and Russia to be, there is a strong sense that Russia represents a unique culture that is neither Western nor Eastern. Much of Russian identity has been shaped by its size and the ferocity of its history. The Committee was told that Russians believe strongly their country should assume the role of a great power, with a natural sphere of influence from Eastern Europe through to Asia and with influence on the global stage. This belief could provide a strong framework within which Russian politics might have to operate.

---

4 Russian GDP stood at $US 310 billion in 2001.

5 The four are Orthodox Christianity, Islam, Buddhism, and Judaism.

C. Social Conditions

The Committee heard considerable testimony on the challenges facing Russia and the resulting strains placed on Russia's health care system, on Russian living conditions and on the Russian social safety net.

1. Health and Demography

The Committee heard evidence to indicate it would be no understatement to describe Russia's socio-demographic condition as one in crisis. Indeed, the declining quality of life for Soviet residents contributed to the collapse of the Soviet Union. Since 1991, there has been little progress (apart from the definite progress on liberty) in reversing this downward trend.

Murray Feshbach (School of Foreign Service and the Centre for Political and Strategic Studies, Georgetown University) stated that by 2050 the Russian population was projected at best to fall by approximately one-third to about 100 million people. Already, according to Larry Black (Professor, Institute of European and Russian Studies, Carleton University), Russia is drastically under-populated for the territory it must manage. Moreover, the average lifespan for a Russian male now stands at a mere 58 years. Keith Bush (Director, Russia and Eurasia Program, Centre for Strategic and International Studies, Washington, D.C.) indicated to the Committee that the absence of labour supply and consumer demand stimuli normally required for economic growth could soon become a critical, if not insurmountable, barrier to Russian economic development.

Mr. Feshbach informed the Committee of several serious diseases prevalent in Russia. For example, AIDS is running unchecked, particularly in the prison population. This epidemic often occurs in combination with multiple-drug resistant tuberculosis. In Russia as a whole, it is projected that after 2005 10 million males between ages 15 and 29 will die from these two factors alone. Other diseases causing concern owing to their prevalence include malaria, syphilis and other sexually transmitted diseases, and hepatitis C and B.

Stunting and wasting are becoming prevalent among Russian youth, with only some 10-15% of the under-15 population healthy according to leading Russian paediatricians. The head of the Moscow military district indicated that 40% of draft-age men available to him were not sufficiently fit to serve.[6] The age cohort of young women that traditionally provides the bulk of births in Russia (19-29) has suffered a dramatic drop in fertility owing to illness, poverty and sexual diseases.

---

6 This statistic potentially outlines a class division in the health of Russians. Fully one half of Moscow draft-age males are university students and also ineligible for the draft. In essence, 80% of the remaining are not fit enough to serve.

Of concern to the Russians and other countries are transmission rates for many of these diseases, now that the opening of Russia to travel and emigration has increased contacts with the outside world. Trafficking in women – the sex trade – is of particular concern. Not only is sex slavery reprehensible in itself, it is also a vehicle for the spread of Russian organized crime[7] and it spreads many sexually transmitted diseases with it.

Russian resources to deal with the issue are limited in several ways. One is an absolute shortage of money. Of the 500,000 cases of AIDS last year, the government could afford to treat only 1,000, according to Murray Feshbach. This problem might be remedied most directly by addressing improvements to the economy, by using more efficient revenue-gathering methods and, where relevant and welcome, by enlisting the resources and expertise that the international community could provide.

The second limitation has to do with the delivery of services. Most factors contributing to improved health (e.g., health care, waste management, municipal infrastructure, education) are in the hands of local government. As John Young (Professor, University of Northern British Columbia) told the Committee, some of these functions need to be placed with regional or federal authorities.[8] Other functions do not present jurisdictional problems but require additional resources. In the context of the delivery of services, municipal organizations are particularly affected by an acute shortage of available resources.

Third, a demographic shortfall could be addressed by immigration. This hope was expressed to the Committee by Deputy Prime Minister Khristenko, who indicated that Russia should have a new immigration policy within the year. Should Russia achieve economic and political renewal, net immigration is not an unrealistic expectation over the long term. It was noted that there are some 14 million Russians living outside Russia in post-Soviet regions, many with useful skills and the desire to return. In the short term, however, net immigration continues to be low.

Migration might also raise other issues. Certain Russian statements on immigration appear aimed predominantly at encouraging Russians to return home. The non-Russian population of the country is growing whereas that of ethnic Russians is not. There also exists in the Russian Far East a large population of illegal immigrants from China.

2. Income

GDP/capita is estimated at US$1,700, a figure less than one-tenth the Canadian level. Russia now has a considerable polarization of wealth. A few Russians, the so-called "New Russians," are wealthy beyond the scope of most people (Russian or Western),

---

7 See the section on crime and corruption for more details on the nature of Russian organized crime.

8 See the section on local government for the full context of these remarks.

whereas many others live in poverty. According to World Bank figures, approximately 30% of Russians actually live below the poverty line.

Another point to consider is that whereas official unemployment for 2001 is a projected 10%, the real extent of unemployment may be hidden and unemployment benefits are meagre. Andrea Chandler (Professor, Institute of European and Russian Studies, Carleton University) told the Committee that once unemployed, it is difficult for a Russian to break the cycle of unemployment. Economic shrinkage and restructuring have different consequences for most Russians than they do for most Canadians.

A critical fact brought to the attention of the Committee was that the Russian middle class was approximately 10-15% of the population. According to Stephen Grant (Chief, Russia, Ukraine and Commonwealth Branch, Office of Research, U.S. Department of State), this percentage would be insufficient in a Western country to sustain the core constituency necessary for a liberal democracy. By comparison, socio-political elites as a whole comprise 4-20% of the population, depending on how the measurement is made. Most estimates fall in the low end of that range.

D. Transparency

Many Russians look to Vladimir Putin to address their concerns about crime and corruption. These issues comprise part of what Russians think of when they complain about the "anarchy" of the Yeltsin years.

The Committee received little evidence from witnesses on the prevalence of ordinary crime. Indeed, statistics on crime and other issues are difficult to ascertain in Russia, because the resources to collect and report standardized data are inadequate and incentives to misreport may be prevalent. Furthermore, Soviet social statistics are highly suspect, so comparative analysis is doubly difficult. Nonetheless, it seems evident that crimes against property and crimes against people are of genuine concern.

We were also told that more resources and training are required for the Russian police. As with many other basic functions of the state, the most important actions taken by the Putin government are those aimed at stabilizing and increasing revenue (i.e., tax reform).

On organized crime and corruption, the Committee heard that genuine organized crime emanating from Russia has established a global presence. Angus Smith (Criminal Intelligence Directorate, Royal Canadian Mounted Police) told the Committee that the Soviet gulag system was the breeding and training ground for a large, criminal network with a close and strong criminal culture. In this culture, crime represents survival for a people who have endured Stalin, Hitler and the gulag.

The necessity of breaking the law to get things done in the Soviet economic system augmented a criminal presence in Russian society. With the collapse of the Soviet

Union, these criminal gangs were well positioned and extremely capable. As Angus Smith testified, Western agencies were initially unprepared for the speed, ruthlessness and violence with which Russian gangs entered the West. "In its North American manifestation, Russian organized crime has come out of nowhere. They have transformed themselves from faceless underworld thugs to major international criminals in less than a decade. They have managed to avoid that process that we so often see with organized crime – Italian or Asian, outlawed motorcycle gangs – of gradual assimilation, entrenchment and multi-generational evolution. This has meant that the learning curve for the police has been steep. We have not had a chance to observe, adjust to them, get used to them and grow up with them, in effect."

The close culture of Russian gangs has made them more difficult to penetrate and police agencies are playing catch-up, although not without success. Angus Smith went on to describe how, in co-operation with American and Russian authorities, the RCMP completed an investigation that led to the deportation of Vyacheslav Sliva, an important figure in Russian organized crime, who was then a resident of Toronto.

E. Education

The legacy of the Soviet Union is one of a well-educated and literate society, although Murray Feshbach suggested to the Committee that from his personal experience, Soviet and Russian statistics may overstate literacy rates. The Committee was apprised as to the difficulties such an evidently literate and scientifically able society seemed to be facing in translating these skills successfully to create a liberal-democratic state.

The Committee heard from Piotr Dutkiewicz (Director, Institute of European and Russian Studies, Carleton University), who has been an education consultant to the Russian government. He indicated to the Committee that the current state of the Russian education system is suffering from the financial shortfalls that bedevil Russia as a whole. As much as 65% of the Russian education budget is eaten up by maintenance costs, and while teachers are in general receiving salaries, large arrears have occurred.

With regard to the content of current education programs, the federal government effectively directs the current curriculum both through regulation and through control of resources. Russians and the Russian state continue to see education as a vehicle for advancement. However, Professor Dutkiewicz noted that there is an effort to inculcate "Russian values" (e.g., the values of collectivism, orthodox religion and traditional respect for the state and authority) through the curriculum. This objective certainly seems to be in accordance with general sentiments within Russia as well as sentiments expressed by many Russian public officials. The Russian education system seems to reflect the ambivalence of Russian society with regard to transition by promoting the (sometimes) contradictory messages of Westernisation and Russification at the same time.

Mechanisms are available for the state to exert pressure on individual educators, mainly through the requirement for regular re-accreditation. Overt censorship does not seem to be the issue it was in the Soviet era. Rather, the requirement to build a whole and functional Russian society can cast challenging questions that are uncomfortable for many Russians and that are perhaps difficult to deal with. Therefore, the possibility arises that educators will be less interested in questioning authority than in accomplishing their educational goals.

Finally, it should be noted that the majority of educators in the system are products of the Soviet era. Younger teachers coming into the system are more flexible and energetic in their approach. This intergenerational tension manifests itself in a struggle between flexibility and rigidity in pedagogy. The challenge for Russia is to overcome conservative elements within the educational system that resist new techniques and material. The Committee recognizes that this is not an issue or a mindset unique to Russia, but it does bear noting that current educators in Russia who have more than 12 years' experience were previously teaching in the Soviet Union.

F. Social Welfare

While the Committee did not gather full evidence on the details of social welfare programs, a broad picture has started to unfold. Andrea Chandler presented pension reform to the Committee as one example of the difficulties involved in social welfare reform.

These difficulties can be summed up as follows. First, little money has been injected and the problem of pension arrears has, only recently, been addressed. Inflation, made worse by the sudden devaluation of the rouble in 1998, has also eaten away at fixed incomes. Pensions were separated from the general budget in 1991 in order to insulate them from general budget problems. However, this has made them vulnerable in that they are now expected to be self-financing.

Second, social welfare reform is strongly contested in Russian politics. Several witnesses informed the Committee that Russians see a legacy from the cradle-to-grave system promulgated, if not fully delivered, under the Soviet system. Many Russians view attempts to reform the system with suspicion as World Bank and IMF impositions.

Third, whereas the Soviet system was an integrated whole in the planning and delivery of services, the same institutions became dysfunctional with the removal of central planning. Services are now spread across three levels of government with their concomitant regional variations. The capacity to develop effective programs and the accountability to deliver responsible ones has been severely diminished. In short, "the government administrative apparatus has too many entities, performs many functions that

could be considered for devolution to the private sector, and is over-staffed with poorly remunerated and disciplined employees."[9]

G. Chechnya in Russian Domestic Politics[10]

The issue of relations with the Chechen peoples has been a part of Russian politics since the time of Catherine the Great. Politics in the Caucasus, with its overlapping national conflicts, has always tended to be complex. Soviet policy furthered this complexity by creating awkwardly drawn boundaries that aggravate irredentism within Russia and across the Caucasus as a whole. Chechnya presents an almost intractable problem for Russia and for President Putin.

In Russia, Chechnya is viewed as a matter that is internal to the Russian Federation. Foreign policy toward Russia has raised issues of human rights, a general lack of transparency, and the exclusion of observers from the region. However, Russia's stated position is that no state would tolerate problems of lawlessness or instability within and across its borders. The Committee was informed that Russia justified the second Chechen conflict by citing NATO out-of-area operations.

There is also the issue of oil. Chechnya is important to Russia's plans to export Caspian Sea oil through Russia to the West. Chechnya abuts a crucial section of pipeline leading to the oil terminal at Novorossisk. As Bohdan Klid (Professor, Canadian Institute of Ukrainian Studies, University of Alberta) informed the Committee, 'Part of the reason for the war in Chechnya is that the Chechens wanted a cut and the Russians claimed it all for themselves. That is a simplification of the matter."

The current situation remains unresolved. Meanwhile, as Fiona Hill told the Committee, Chechnya is harming Russian politics. First, the cost of dealing with the conflict in Chechnya is virtually equal to what Russia earns in hard currency through arms sales.

Second, Chechnya has complicated the status of Russian democracy and the credibility of the state. The involvement of the security forces in Russia and in Chechnya is of concern, as has been the government's handling of the media regarding Chechen issues. Third, there have been human rights abuses in Chechnya, although Russia has recently launched a few high-profile trials against alleged abusers.

---

9 Memorandum: The President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Russian Federation (http://www.worldbank.org.ru/eng/group/strategy/strategy5.htm).

10 The Chechen issue is handled here with respect primarily to its Russian domestic policy implications. For the impact of Chechnya on Russia's relations with the West, see the sections on Russian foreign policy and the Post September 11th situation.

Fourth, Chechnya has created problems for the Russian military. According to Fiona Hill, there are morale issues and conscription problems, compounded by recruitment procedures that disproportionately affect only certain Russian regions.

Finally, the Chechen issue could become a problem for Vladimir Putin. While the main military campaign is over, the longer Chechnya remains mired in conflict the greater the potential for his support to decline. At the same time, however, the political solution will require compromise. Any attempt at moderation by Putin that is seen to accommodate Chechen separatists or to damage Russian prestige will be punished in the polls, argued Clifford Gaddy.

POLITICS AND THE PUTIN EFFECT

A. Russian Culture and Democracy

On the surface, re-establishing "the politics of order" or "reclaiming the state," however it may be put, has echoes from Russia's past. As Russians themselves observe, Russia has had 1000 years of authoritarianism and only 10 years of democracy. Witnesses before the Committee disagreed on the extent to which the Tsarist and/or Soviet heritage had led Russia or Russians towards autocracy. However, the inference from most of the testimony to the Committee on this subject is how ancient and recent historical experience have combined to invest the authority of the Russian President in the person rather than in the office of President. The role and character of the President of Russia should not be readily discounted.

When questioned, all witnesses indicated that Russian culture was somewhat different from that of the West, and that this difference did have an effect on how Russians went about their daily lives and how they practised their politics. However, even expert testimony had difficulty expressing clearly or adequately the exact nature of these differences, which signals to the Committee how careful one needs to be when introducing the deeper elements of cultural behaviour into the equation. Nonetheless, a sketch of the cultural picture emerged.

Historically, Russians have valued the state for providing order. Russia exists in "a rough neighbourhood," as Sergei Plekhanov (Professor, Centre for International and Security Studies, York University) said. Therefore, the Tsarist state created security from outside at the expense of the protection of the individual from the state itself. In Russia, the costs of both security and development have been historically very high. In the words of Sergei Plekhanov, this reality made it absolutely inevitable that the Russian state that emerged had to be extraordinarily strong, especially at the expense of society.

Furthermore, the Committee was told that Russian legal and social traditions have come in part from the Orthodox Church. Western Christian and Russian Orthodox traditions have developed differently over the past one thousand years, in particular since the Renaissance and Reformation. According to Dr. Magosci, this difference has resulted in differences in the way that people of these religious traditions have historically thought and acted. The Orthodox Church never competed with the secular forces for political power. Rather, the Orthodox Church was integrated into the state. This removed an element of independent civil society and of legal training that existed in Western Christian traditions. Larry Black pointed out also that one of the basic props of our society is Roman contract law, which was transmitted to us through the Catholic Church but which did not come to Russia through Byzantium.

Later in Russian history, serfdom was a fact and the state was a remote, poorly conceptualized, and distant entity to most Russians. When thought of, the state was personally embodied in the Tsar.[11] According to Margaret Paxon (Visiting Scholar, Kennan Institute for Advanced Russian Studies and Researcher, Department of Anthropology, University of Montreal), local and personal matters were (and maybe still are) handled through the village, the family and the community, not through the state. Therefore, Russians have historically come to expect little from involving the state in their personal affairs, and their relationship with the state has been as applicant not citizen. Authoritarianism as an instinct pervades the system, according to John Young.

However, according to Blair Ruble (Director, Kennan Institute for Advanced Russian Studies), individual Russians responded much as their Western counterparts did to pollsters on how they value certain indicators of democracy, such as freedom from state interference, freedom of expression, and freedom to pursue economic and leisure activities.

There is also the issue of the legacy of the Soviet Union. The Soviet period was one of intense modernization, urbanization and collectivization. The Committee was told that many traditions were lost and, in some cases, there was a complete break with history, with virtually all of Russians' present-day intuitive preferences and work habits being shaped by 70 years of being governed by the political bureaucracy of the Communist Party of the Soviet Union.

Other witnesses differed in their view. John Young suggested that much of Russia outside the major cities retained some links with traditional rural life. Margaret Paxon informed the Committee that one of the current stabilizing strengths of Russia was that large sectors of the economy remained outside modern Russia and that much of the country was therefore self-supporting in both the economic and the communal-spiritual meaning of the term. Old practices continue and remain relevant in everyday life. Other witnesses cautioned against simplistic urban-rural/modern-traditional classifications. Many Russians, even in large towns, kept one foot in the country and one in the city. Moreover, livestock was a regular feature of urban life.

Joan Debardeleben (Professor, Institute of European and Russian Studies, Carleton University), who has conducted extensive polling in Russia, was perhaps best able to place these general characteristics back into the context of political-cultural behaviour. First, there is the expectation that the state should have a broad scope and be a patrimonial state. Second, there is an emphasis on collectivism over individual

---

11 Boris Yeltsin echoed this notion when he first came to power in 1991. He refused the offer of the democratic factions to lead them, claiming that the President should sit above politics in order to unite Russia. In reality, this decision furthered the alienation of the Presidency from party politics, in particular weakening democrats and potential, allied, coalition-building in the legislature, culminating in the armed confrontation of 1993. Arguably, Russian party-building has yet to recover from the effects of this development.

achievement. Third, there is a strong spiritual element to Russian life that tempers notions of material comfort and personal gain. It also gives Russians a sense of human solidarity that brings with it a tremendous capacity for endurance. All of this adds up to political choices that may privilege equality and solidarity over greater wealth and individual disparity.[12]

Professor Debardeleben was also quick to point out that this could change as Russia transforms. In some sense, the revolution may be yet to come.

Another aspect of Russian culture and democracy concerns the idea of what democracy actually means in practice to Russians. The answer has two parts. First, many Russians identify democracy with their current situation, not with an abstract notion. Their experience with democracy has not been the same as ours. For these Russians, therefore, democracy is associated with the collapse of the state and of community, and with

---

12 Professor Debardeleben's exact words are worth quoting:

> First is an expectation that the state should have a broad scope, what Richard Pipes calls the "patrimonial state," with the state as owner as well as governor. That strong neo-liberalism concept of getting the state out of everything is not familiar to the Russian mentality.
>
> Second, the same importance is not placed on individual achievement, action and profit gain, and a much stronger collective identification exists which goes against the market idea of people seeing their own personal economic gain as the primary goal of their lives. This collectivism is very strong, even among younger Russians, although weakening to some degree, especially among some of the economically successful younger people.
>
> Third, what I would call a very strong spiritual element to Russian life, the Russian soul, is very much there. ... The love of poetry, art, culture, is related to the spiritual. ... This runs in concert with the collectivism, but somewhat in contradiction to the notion of individuals as rational economic actors. I do not think Russians view themselves that way, that that is their primary motivation in life. They like to live comfortably, but they do not have that same kind of view of personal economic gain as the primary goal of life, ... They can put up with a lot because they have a very strong sense of a different meaning, a different level of meaning, a level of human solidarity which enables them to endure a lot of suffering.
>
> This point is more or less the one that I am trying to get at. There is an element in Russian culture that does not look at it quite that way. Other values are at play here that relate to solidarity and to collective identification. If one asks the classic question, would you rather have both you and your neighbour being poor, or both of you better off but your neighbour significantly richer than you, the Russian inclination is to choose equality and solidarity rather than large differentials, even though they might be a bit better off than they were. The cultural predis position is different, and it is not all considered in terms of the rational economic actor.

poverty. They link it with crime, lawlessness, corruption, and with wealthy oligarchs and powerful regional bosses. They also associate it with crumbling social services and public infrastructure, with heating shortages and housing crises, and with the advancement of a few individuals' well being at the expense of social decency.[13] Second, there might be a generational aspect to how democracy is viewed. Younger Russians could be less likely to compare current conditions with Soviet ones and may perhaps be more engaged with what current Russian politics has to offer. In short, however, reminding Russians that contemporary Russia is democratic may not necessarily the best advertisement for democracy.

This is not to say that most Russians wish to return to Soviet Communism for most do not, despite the evident existence of a hazy nostalgia for the Brezhnev era when "we pretended to work and they pretended to pay us." The Committee was told that Russian history and culture have provided Russians with great resilience. Recent polling indicates that 50% of Russians say they and their family have adapted to current conditions. Fifty-three percent of respondents said life was difficult but bearable. By contrast, 20% said life was unbearable. Moreover, Russians feel cautiously optimistic about the future: a majority felt that Russia would be a "normal" society within 6-10 years.[14]

Witnesses before the Committee were less clear as to whether traditional Russian endurance and fatalism represent a sufficient commitment to, or condition for, democracy, should crises erupt. As previously mentioned, Margaret Paxon informed the Committee that many rural Russians are insulated from the failures of transition by being completely outside the economy – existing in a "natural economy."[15] This may be good for stability and personal well being, but it is hardly a ringing endorsement that Russians are actively participating in, or have a stake in, formal political and economic life.

Perhaps of some significance for the future shape of Russian democracy, the Russian description of a normal society placed heavy emphasis on the importance of economic stability and basic material comfort over purer notions of democratic rights. Polls indicate strong support for the ideas that people should be able to retire with economic security, that they should be able to find work if they want it, that their wages should not be eaten away by inflation, and that the streets should be safe. Over 70% of Russians feel that government should be strong. Only 58% are of the view that freedom from government or fair treatment by government was important.[16] Then there is the tricky

---

13 That many of these problems were chronic by the latter years of the Soviet Union and were critical in forcing Gorbachev's reform attempts is for some Russians less relevant than the record of the past 10 years.

14 *New Russian Barometer*, VIII, 19-29 January 2000. Russia Votes: www.russiavotes.org.

15 Until recently, many Russians had limited confidence in the formal, monetized economy (i.e., in the exchange of money).

16 *New Russian Barometer*, VIII, 19-29 January 2000.

issue of "Westernization." This issue resonates with an age-old question of whether Russians are, or believe themselves to be, European or of the West. Although the Committee cannot play Solomon on this issue, certain observations are possible and, indeed, were made during testimony.

For many Russians, contemporary democracy is linked to Western policy. Emil Payin (Director, Centre for Ethnopolitical and Regional Studies, INDEM Foundation, Moscow) informed the Committee that democracy for some is considered a Western (i.e., alien) concept that is overly harsh, chaotic and destructive to Russian ideals. It was Western economic advisors who helped craft privatization and Western-based multilateral institutions that set, and continue to set, the structural conditions of Russian fiscal and monetary policy. Some Russians see these institutions and policies as actively attempting to destroy Russia, to make it weak and subservient to the West. According to Joan Debardeleben, this opinion is particularly popular among supporters of the Communists and the Liberal Democratic Party of Russia led by Vladimir Zhirinovsky's party (the two parties from the so-called Red-Brown coalition of Russian nationalism).

This issue of democracy arises also with regard to foreign policy.[17] Russian identity is bound up with an image of Russia as a Great Power. For example, Victory Day (9 May) celebrating the defeat of Germany in The Great Patriotic War (WWII) remains perhaps the single most important national celebration in Russia, and the symbolism of this celebration should not be underestimated.

While some Russians link democracy and Russian weakness negatively, a majority of Russians consider the West more indifferently. According to Stephen Grant, most Russians perceive the West to be neither friend nor foe. Rather, it is a place with which Russian interests can be negotiated. There is potential for ties to grow based on areas of mutual interest.

Therefore, domestic policy, foreign policy, democracy, and Russian identity are inextricably linked by Russia's declared goal of transformation into an economically strong, liberal-democratic country. The question of whether Russians under President Putin's leadership can remake a Russian identity that somehow includes the West is vital but remained unanswerable to the Committee's witnesses. As noted above, public opinion findings compared with Putin's actions show him to be only slightly and cautiously in the lead of the average Russian regarding movement in this direction.

There is one other question concerning Russian culture and identity on which the Committee has heard little evidence: the role of the Russian Diaspora. For the first time in Russian history, there are significant Russian communities living outside of Russia. Russians in the former Soviet republics form a numerous and significant polity. There are growing Russian communities in Canadian cities such as Toronto and Ottawa, and.

---

17 See also the section on foreign policy.

Brighton Beach in New York is a well-established centre for the Russian Diaspora. Russian appeals to this community, particularly with regard to the question of return, indicate that there may be developing an attenuated idea of Russian-ness outside and independent of the boundaries of the Russian state. For example, Paul Magosci (Chair of Ukrainian Studies, University of Toronto) and David Marples (Professor, Canadian Institute of Ukrainian Studies, University of Alberta) informed the Committee that ethnic Russians in Ukraine identified themselves as Russians in ethnicity and Ukrainian in citizenship.

B. The Yeltsin Years

Boris Yeltsin's primary concern was the prevention of a return to Soviet Communism or the rise of right-wing authoritarianism. In particular, he manipulated the political system to prevent a return to power of the Communist Party through the ballot box. Central power was divested to the regions, in part to seek political allies, but also in part because the centre had no resources to deal with regional issues in the face of an unravelling federation. The legislature was dissolved by force and a new constitution put in place to give the Presidency a prime position of authority.

To prevent a return to power by the Communist Party,[18] the largest political grouping in Russia, Boris Yeltsin created, co-opted and discarded allies and competitors with considerable frequency.[19] As was evident during Boris Yeltsin's long stretches of incapacity, the personal authority of the President was crucial to the proper functioning of the Russian state. The economy was privatized quickly and in a manner that favoured the development of oligarchic monopolies rather than competitive industries and sectors. At the time, the importance of the state in transforming the economy was underestimated. Crucially, the sequence of economic liberalization and privatization initiated by Mikhail Gorbachev and completed by Boris Yeltsin favoured the existing *apparatchiki*, allowing for development of the large, sectoral monopolies[20] and oligarch-controlled financial-industrial groups still present in the Russian economy of today. The oligarchs, in turn, became involved in politics to protect their interests.

---

18 The successor to the Communist party of the Soviet Union was the Communist Party of the Russian Federation (KPRF), headed by Gennady Zyuganov. Several smaller Communist factions are also aligned with the KPRF. The KPRF consistently attracts around 25% of the popular vote. Its core of support is firm, but its capacity to grow may be limited. Yeltsin spent considerable effort ensuring that he would face Zyuganov in a two-person Presidential race: Communist supporters were sure to vote for Zyuganov, thus ensuring victory for whoever ran against the Communist leader. Yeltsin's fear was to face a non-Communist candidate who could build a coalition – perhaps of Russian nationalists – of Communist and non-Communist supporters.

19 For example: Boris Yeltsin had as Prime Ministers Viktor Chernomyrdin (1993-1997), Sergei Kiriyenko (1997-1998), Yevgeny Primakov (1998-1999), Sergei Stepashin (1999) and Vladimir Putin (1999-2000). Other well-known politicians, including Anatoly Chubais, Yegor Gaidar and General Alexander Lebed, rotated in and out of Yeltsin's cabinet or the Kremlin.

20 Gazprom and Lukoil in the energy sector are two examples.

Political and economic life in the 1990s was dominated by networks of influence and personal access based on the old mentoring and patronage relationships of the Communist Party of the Soviet Union. These are referred to colloquially as "clans," "tribes" or even "mafias."[21] Russians refer to this patronage network as *krysha*, the roof under which one presumably takes shelter.[22] In talking to a Russian official or businessman,[23] it could (and still can) be more important to know with whom he is connected than what his formal title or function is.

The one legacy Yeltsin did give Russia was a lasting framework for free elections and the relative freedom of expression. The constitution, perhaps questionable in the legitimacy of its origins, has held to become a commonly observed set of rules. Elections, although structurally biased in favour of the government with regard to money and access to the media, have been free and fair. Ironically, Russia has yet to have a change of government through the ballot box. Such an election will be a critical test of democracy.

President Yeltsin was reluctant to name a successor until he was certain that reversion to Communism was impossible. The Committee heard evidence that this certainty is now apparent. To quote Patrick Armstrong (Directorate of Strategic Analysis, Department of National Defence):[24] "The toothpaste cannot be put back in the tube." Too many levers of power have disappeared from the Russian state for these to be reassembled.

Important to the Committee's consideration of President Putin's regime, the instrument Boris Yeltsin left for the task of democracy and transition is a powerful, top-down presidency that operates as much through personal authority as it does through institutional mechanisms. The task for Vladimir Putin is to reassemble enough levers to govern effectively, while retaining and building on those positive developments from the Yeltsin era. The challenge is an age-old Russian one.

Do President Putin's attempts to reinvest central authority into the Russian state represent either the attempt or the inadvertent capability to re-create an authoritarian regime in Russia? This question lies at the core of the Committee's initial phase of investigations. The answers must be discerned, as far as possible, from evidence the Committee heard in the following areas.

---

21 The latter term should not be confused with the "real" mafia of Russian organized crime. (See the section on organized crime.)

22 In the 1995 Duma elections a poster of then Prime Minister Viktor Chernomyrdin was circulated showing him in a position of thought, with his hands joined together at the fingertips in a triangle in front of him. Intentional or not, most Russians read this as the "roof" sign: indicating that he had real power and authority under his roof.

23 Russian political and economic elites, with very rare exceptions, are almost exclusively male.

24 Patrick Armstrong appeared as an individual, not a representative of his department.

C. Russian Electoral Politics

The Russian political spectrum is more kaleidoscope than spectrum. Most political parties are not parties in the Western sense. There is little permanent organization or professional party activity at a constituency level.[25] As a result, there has been little coherence, consistent issue linkage or priorization in Russian politics amongst either the electorate or the elected. The public face of Russia's democracy is hyper-kinetic and fractious.

Although President Putin's efforts to improve the standard of living in Russia appear to be positive, the long-term verdict on the President's political reforms is unclear. Certainly, many of his policies attempt to correct difficulties introduced by transformation in Russia since 1991. On the other hand, some would argue that President Putin's methods and chosen instruments, especially his reliance on the security services and on personal authority, do little to display an understanding of the state being based on the law rather than the law being based on the state. President Putin's effectiveness appears to rest on his personal authority and popularity. As long as a large degree of presidential discretion remains and it appears unclear that habits of law-based democratic governance have been fully instilled, the future of economic reforms and democratic values will continue to be uncertain.

This analysis is troubling for some observers. Witnesses noted that set in the context of Russian history, a number of the Russian government's recent actions could appear to cast a negative light on hoped-for democratization. John Young stated, "When you combine some of these changes with Mr. Putin's war on the media, the *Kursk* scenario and the imbroglio of spies with the United States, there is a fair amount of discussion as to whether or not President Putin is reforging an autocratic system and Russia is headed backwards". He did, however, add that, on balance, this was not in fact the case.

1. Free Elections

Most witnesses were of the view that, for the most part, Russian elections are reasonably free and fair. Indeed, Patrick Armstrong was an observer of elections in the 1990s and he noted that he had no problems with the technical veracity of the results. It is less clear, he went on to elaborate, whether those results match our interpretation of them. Russians, the Committee was told, like to know whom they are supposed to vote for. Only one election resulted in strategic voting.

---

25 The exception would be the Communist Party of the Russian Federation (KPRF), which inherited the bulk of the Communist Party of the Soviet Union's (CPSU) assets. Another exception, though more thinly spread, is Yabloko, Griegory Yavlinsky's liberal-democratic party. For a list of Russian political parties and their representation in the Duma, see Appendix C.

In regional and local elections, it seemed clear that people knew whom they were to vote for. By inference, Russians like a strong, authoritative figure. They also like to vote for parties and people that represent connected elites, namely people in positions of influence. Russians call this preference the search for a "party of power." This echoes what the Committee heard from other witnesses about Russians' cultural interpretations of democracy.

2. Electoral Support for President Putin and the Duma

Vladimir Putin is the most popular politician in Russia.[26] Set against the legacy of Boris Yeltsin, he is seen by many Russians as a "law and order" President and a "moral values" President. He came to prominence and power through his handling of the Chechen brief, first as President Yeltsin's Special Envoy to the region and then later on an electoral campaign promising to get tough with Chechen terrorism.[27] His image embodies a mixture of personal discipline and a commitment to public values and service to the state. In policy terms, this aspect of his image translates into anti-corruption strategies and the rule of law, a strengthening of the capacity of the state, and the instilling of values in public life.

However, as Clifford Gaddy (Fellow, Economic Studies and Foreign Policy Studies, The Brookings Institution) and Fiona Hill (Fellow, Foreign Policy Studies, The Brookings Institution) informed the Committee regarding the Chechnya issue, this platform constrains President Putin as well as supports him. Where he has attempted to move away from his core message he has found his flexibility circumscribed. Fergal O'Reilly (Export Development Corporation) noted that President Putin has been extremely cautious in order not to move from positions that could damage his popularity. These observations could not be overestimated: several witnesses indicated that much of President Putin's policy-making has been based on maintaining his popular support.[28]

Compared to the Presidency, political parties and Duma politicians do not fare well in popularity. Many Russians see them as largely irrelevant and ineffective. Forty percent of all Russians identify with none of the political parties on offer. The largest faction in the Duma – the Communists – captured 24.3% of the 1999 vote. The two centrist parties, Unity and Fatherland–All Russia, garnered 23.3% support and 13.3% respectively.[29]

---

26 President Putin's popularity has consistently polled above 70% for the duration of his Presidency (since 1999). Latest polling puts him at a 75% approval rating, according to nationwide VCIOM polling as reported by Russia Votes: www.russiavotes.org.

27 This rise in status occurred in the wake of bombing attacks in Moscow in 1999 that Russian authorities claimed were carried out by Chechen rebel groups.

28 This reality has implications for Putin's support of the United States in the wake of the September 11th World Trade Centre attacks. See section on post-September 11th events.

29 Russia Votes.

A key factor in these results is the institutional balance between the Presidency and the legislature. In the wake of the 1993-armed showdown between the legislature and the President, Boris Yeltsin crafted a constitution providing overwhelming powers to the President. The Duma's role is consequently a more consultative one. It can defeat the government, it can block the appointment of ministers, it must approve the budget and it can impeach the President. However, some of these actions, if taken, would also invoke the Duma's own dissolution. Most deputies must also consider whether they would wish to face the Russian electorate in such circumstances. Finally, it is the President who appoints the government, and to date the Cabinet and the Prime Minister have never represented the largest party – the Communists.

The electoral system has also contributed to a somewhat dysfunctional domestic political situation. It is a 50-50 party list and individual candidates system, which has distorted representation. Many parties failed to make the 5% (of the popular vote) threshold required to gain a seat in the Duma. Therefore, a significant section of the electorate saw its vote come to nothing. Several parties over the 5% threshold have been over represented (or underrepresented) through the list combination. This development, together with the weakness of parties in the parliament and the introduction of many new politicians, has resulted in Duma politics having been less effectively policy-oriented than it might otherwise have been. Party and party-platform development have suffered somewhat. New legislation on political parties was passed in the fall of 2001, but its impact remains unclear.[30]

The Committee heard that the weakened Duma is important to how Russians view democracy. As Joan Debardeleben noted, Russian citizens are disillusioned with party democracy as it currently functions, in part because they do not see a connection between whom they vote for and what kind of government they get. By contrast, the Presidency under Putin is seen as active, vibrant and effective.

The Committee was also informed that the association Russians make between democracy, the West and their current condition compounds this problem for the Duma parties. Democracy and democratic parties have been affected by the failures of the Yeltsin regime as much as they have by their own ineffectiveness. In short, as Professor Debardeleben indicated, the condition of peoples' lives has left little patience or support for politicians who advocate Western democracy by name.

However, other witnesses informed the Committee that Russians do support many of the elements associated with liberal democracy. They value freedom of expression, for example, and believe that the removal of the command economy is irreversible. There was little evidence for, and much evidence against, the capacity of the state to "turn back the clock" to Soviet-style communism. Rather, what people react most strongly against

---

30 President Putin has since addressed the issue of party building as part of his reform package of legislation. A new law on political parties will effectively eliminate smaller party organizations.

are the perceived cruelties of a system based on individual gain at the expense of the weaker members of the community. The values of collectivism run deep and currently appear hostile to the fortunes of those who advocate Western, liberal, economic policies.

3. Presidential–Duma Relations

The Committee was made aware that co-operation between the Presidency and the Duma has been a hallmark of the Putin period. Many witnesses commented that President Putin has enjoyed co-operation where President Yeltsin did not. This has enabled President Putin to lay the groundwork slowly and effectively for major reforms, such as the ambitious package of legislation (i.e., land reform, tax reform, deregulation and transportation infrastructure) that was put to the Duma in May 2001 and successfully passed.[31] Fergal O'Reilly described what he termed an 18-month period of laying the groundwork, culminating in the crystallization of policy. The Committee was also informed that any one of these aforementioned bills would constitute the major work of a government's electoral cycle.

This heightened level of co-operation can be attributed to three factors. One is President Putin's popularity in combination with the clarity of his overall message. The second is the establishment, for the first time, of an effective pro-presidential party in the Duma – Unity. The third is a maturation of party politics. The most recent Duma has seen a reduction in the number of parties and the establishment of a political centre consisting of Unity combined with the other centrist party Fatherland–All Russia. Between them they represent the major factions of those aligned with Russia's political and economic elites and are, in essence, the "party of power" many Russians want.[32]

In opposition, the Democrats have consolidated into two factions – Yabloko and the Union of Right Forces. The Union of Right Forces is generally pro-administration. Yabloko, while retaining its independent position as an opposition party to the Government, will support moves to reform the economy and politics in a liberal direction.

The Communist Party of the Russian Federation (KPRF), while still the largest single faction, has occasionally sought the role of constructive opposition in order to retain electoral viability for its leader, Gennady Zyuganov. The Liberal Democratic Party of Russia (LDPR) remains as the sole and minor presence of the Russian extreme right.

Several witnesses expressed a note of caution about the current formulation of Russian politics. For these witnesses, President Putin's solution to the Duma, namely Unity, is another example of a top-down management approach. As Joan Debardeleben noted to

---

31 See the section on the Russian economy for more detail on these issues.

32 This faction is now constituted as the political party United Russia.

the Committee, "these kinds of elite coalitions that you are talking about may give Putin some tools with which to pass some of his initiatives, which may be a good thing, but that power may not reflect the ability of Russian citizens to see the Parliament as any kind of vehicle for representation. It is a double-edged sword."

After the Committee heard testimony on this issue, political parties gathered in January 2002 to bring their structure and documentation in conformity with the law "on the parties." More effort is being placed by the major parties on establishing a broad presence across the regions. The opposition parties have expressed concerns about a new term or understanding: "managed democracy." According to the opposition, in managed democracy the government and the law serve the state, the media is subject to too much control, the centre has too much influence over candidates and elections at the expense of the regions, and too much power has been transferred to the Kremlin.

D. The Regions

According to testimony, President Putin has been largely effective in the short-term in achieving his policy of reclaiming federal authority and rebuilding the capacity of the state.

1. Centre-Periphery Relations: the Restoration of Power at the Centre

The Committee was told that when Vladimir Putin became President, the authority of Moscow, specifically that of the Kremlin, could not always be said to extend widely or deeply into the country. The reality of post-Soviet Russia was that fundamental elements of economic and political transformation were in the hands of the regional and local authorities. For an average Russian, the experiences of transition could be shaped primarily by local circumstances.

There are 89 "regions" of the Russian Federation. These range from the largest cities (Moscow and St. Petersburg) to autonomous regions, which are based on a nominal ethnicity, to administrative regions larger in area than most countries (see map in Appendix A). These jurisdictions are legacies of internal Soviet divisions, often drawn up to meet Soviet criteria. They have differing powers and responsibilities, with republics and autonomous jurisdictions nominally possessing greater powers (including their own constitutions and presidencies) and independence than do most regions (i.e., oblasts).

As many witnesses informed the Committee, under President Yeltsin the regions were encouraged to "bite off as much (power) as they could swallow." Indeed, some regions came under the control of powerful governors. In the case of Primorsky Krai in the Far East, corruption and mismanagement reached the level of a national scandal.

More significantly, Russian federalism was fractured, with each region using its leverage (usually a natural resource and tax base) to negotiate separate powers with the centre. Tax and duty collection has been problematic, enforcement of federal laws haphazard and standardization an issue.

For investors, this uncertainty is telling. Not only does one have to deal with central authorities, but one also has to deal separately with regional authorities. Mr. Ivany (Executive Vice President, Kinross Gold) outlined the importance of understanding local (regional) workings in ensuring the success of the company's operations. Almost all of the facilitation on the ground came ultimately from the local level.

It is against this backdrop, the Committee was told repeatedly, that President Putin has attempted to work with the regions by "restoring the power vertical." He has created seven "super-governors" or Presidential Representatives, each with jurisdiction over all federal laws in their region. Specifically targeted were those areas crucial to the provision of political and economic means of renewal to the federal Russian state, such as tax inspection, treasury officials, federal prosecutors, and the security forces. Ideally, these seven representatives were to become a consistent voice for Moscow in the regions and to insulate the financial, judicial and security arms of the Kremlin from powerful local governors.

To discuss these (and other) issues, members of the Committee met with Presidential Representative to the Volga Region and Russia's representative on the Chemical Weapons Convention Sergei Kiriyenko. He described his regional role as one of persuasion, coordination and ensuring the standardization of federal jurisdiction across his region. He refuted the notion that the Presidential Representatives were plenipotentiaries or "super-governors.

These Presidential Representatives are recent innovations and it remains too soon for witnesses to assess whether, in the long-term, President Putin may have created another tier of government to little effect. In the short-term, they appear to have been an energetic addition to federal-regional relations.

President Putin has also ordered that all republic and regional laws be brought into line with federal laws in cases where the former are deemed to be unconstitutional. Many regional laws were aimed directly at negating a federal presence in the region. For example: Mr. Kiriyenko related how important oil- and gas-rich Yakutia (Republic of Sakha) passed a law declaring only Yakuts and English as official languages.

This attempt to harmonize existing laws has exceeded all others before it. Apart from symbolic importance, this initiative helps clarify the jurisdiction and the administration of federal bureaucracy, notably law enforcement, across the country. Administratively, Putin has created a State Council, comprising all the regional governors, which meets quarterly. The Russian leader has also concentrated revenues in the centre when, according to John Young, one-half of these should be returned to the regions. The

President has also obtained the power to dismiss regional governors, though in practice such action would be politically difficult and time-consuming.

President Putin has also adjusted the role of regional governors in the central government. Under President Yeltsin, regional governors were invested in the Federation Council (the upper house of the Russian Parliament, with the lower house being the Duma), in order to strengthen Yeltsin's hand. Over the course of 2002, representatives from the regions chosen at the regional level will replace governors through a process of gradual rotation. This switch both defuses the potential leverage that regional governors may hold against the Kremlin and tempers the role that they may play on the national stage. It also removes what might possibly be less effective *ex officio* members from the council (i.e., those regional governors who might rarely be able to make time to come and sit) and replaces them with full-time representatives.

Witnesses informed the Committee that one emerging pattern of President Putin's approach was that he has promoted solutions that centralize problems in the federal system, rather than encourage the sort of co-operative, intergovernmental relationships that tend to be associated with an effective federal system. Under President Putin, the process has been consultative, but there is no guarantee of the same under a different leader. As some witnesses noted, while rules and mechanisms have been put in place, the authority continues to remain with Putin. A change of Presidency could lead to the regions re-asserting their independence.

2. Local Politics: Neglect of the Third Tier

If little attention has traditionally been paid to regional politics in Russia, even less has been paid to local government. Yet since it is local governments that deliver state services, this level of government maintains a strong potential to greatly shape many Russian citizens' experience of transition. Recent pronouncements by President Putin indicate that he has recognized the need to bring the municipal tier into some effective order to further reforms. The social welfare of Russians, in the end, is somewhat dependent on the local delivery of services.

Local government is more a transmission belt for federal services than the model of local self-government as we know it in Canada. Witnesses explained that the average Russian considers that local governments cannot be relied upon to provide even the most basic services. However, this is the level of government that is supposed to deliver such services as housing, education, health, social services, and transportation, among others. The problem is that the federal and regional governments have no vested interest in reallocating funds to balance fiscal problems, with the result that there tends to be a 30-40% shortfall in funds. According to John Young, one way to get around this dilemma is to relocate several services (e.g., health care) from the tertiary tier to the regional or federal one.

As a result, many rural and municipal conditions can be extremely trying outside the large urban centres. As an example, Murray Feshbach estimated that simply repairing the water pipes of Russia, many of which currently comprise unlined lead tubing, would cost in the hundreds of billions of dollars. Roads outside the major cities can be impassable, the Committee was also told.

Certain municipalities, many of which serve as company towns with factories that defy economic logic in a market economy, are simply not viable. Eastern and northern towns are especially negative inputs in the economy, according to Clifford Gaddy. To help deal with this situation, the International Monetary Fund (IMF) and Russia have introduced a US$80 million pilot project to shut down three northern towns by providing housing vouchers for those who wish to move.

On the positive side, other municipalities have demonstrated how they can use the powers granted to them to promote investment and growth where there is cooperation between the secondary and the tertiary tier levels of government. The Committee was told of the town of Novgorod Veliky, which possesses clear lines of authority and a clear division of powers. That clarity (and stability) in evidence there brought a fair amount of investment to the city, particularly through 1994-1997. According to John Young, a Cadbury chocolate plant was built by the municipal government in partnership with Cadbury and with the regional backing of the *oblast*. This confirms the emphatic statement of Hans-Martin Boehmer (Country Program Coordinator for the Russian Federation, World Bank) that the crucial factor for investment in Russia is "transparency, transparency, transparency."

In some cases, local vulnerabilities create problems for municipal administrators and legislators. For example, a lack of resources may leave them vulnerable to the regional governors. John Young gave the example of the Komi Republic: "The President of the Komi Republic comes to the city council and he says, here is my nominee for mayor, and the city councillors ratify [the choice of mayor]. I know of two cases where city councillors said they didn't agree. In response the president of the republic strong-armed the men and withheld revenues until they complied. (And) in some cases, there is still this local elite connected to this apparatus within the republic. In those cases, it is not just a question of money."

It should also be noted that Canadian municipalities fund services from property taxes, and local boards and council administer those funds. To do so in Russia would first require wholesale property reform. Some legislation has only just been passed and implementation remains to be accomplished. For the foreseeable future, Russian municipalities will be wholly reliant on the other two tiers of government.

The combination of poor resources, little ability to develop local self-government, electoral apathy and a potential for corruption or mismanagement makes reform of local government critical to the eventual success of Russia's transformation. Municipal successes such as Novgorod Veliky, Samara and Nizhny Novgorod highlight this point.

E. Human Rights

Considerable time was spent by the Committee on a series of issues that fall under the broad rubric of democracy and human rights.

1. Curbing the Media and the Oligarchs

The Committee heard testimony that journalists and newspapers faced difficult times. Aurel Braun (Professor, Centre for Russian and East European Studies, University of Toronto) indicated that his journalists in Russia were feeling a chill. Another witness, Larry Black, referred to the situation as more of a voluntary self-censorship by the media, not a stifling of the freedom of the press.

It should also be noted that scrutiny by even the most casual observer would reveal a vibrant, irreverent press representative of a literate and politically aware society. Censorship of the Soviet style seems relegated to the past. Andrea Chandler told the Committee, "There have been several dramatic changes. Speaking anecdotally from my own experiences, they are very open to free ideas. They are avid readers, and they are very critical of what they read. They are more outspoken politically than they used to be. They are probably much more aware of politics and events in their own country than many Canadians. These are very positive signs. I have not seen any deterioration."

In contrast to the Soviet era, freedom of expression is flourishing. However, the Committee was frequently made aware of an important area of concern. Under President Putin, who has shown little appreciation of the role of "loyal opposition" or the fourth estate,[33] Russia has moved strongly against elements of the independent media.

The state retains interest in two major television channels, namely ORT (Russian Public Television) and a majority share in RTR (All Russian State TV and Radio Company). Other media sources are typically controlled by the country's oligarchs. Attempts by the media to criticize the Kremlin over Chechnya in 1999 led to vigorous criticisms of the media by the state.

The most high-profile case is that of Vladimir Guzinsky, owner of Media-MOST and its subsidiary NTV. NTV offices have been raided, and Guzinsky arrested and then released on bail. He now sits in *de facto* exile in Spain with charges of corruption pending should he ever return to Russia. As for the company, NTV was to be turned over to the huge federally controlled gas company Gazprom but a Russian court forced NTV into liquidation earlier this year. Guzinsky's oligarchic counterpart, Boris Berezovsky, is also under investigation while in exile in London.

---

33 During his election campaign Putin refused to release his policy platform because he said it would only be attacked by the media.

The Committee was informed that the above actions, together with threatened arrests of the owner of the nickel giant Norilsk and other enterprises, are part of President Putin's attempts to undermine the position of the oligarchs in the economy and in politics. It is against this background that witnesses told the Committee that the oligarch-based media empires should not necessarily be thought of as defenders of freedom and democracy, nor Putin's campaign to be one against the media. In principle, removing the influence of oligarchs and media giants that have close personal or economic ties to the state could be interpreted as progress towards normalizing the economy.

There remains the possibility that the oligarchs who work with the President and for his programs are left untouched. According to Stephen Grant, many Russians have read the situation in such a manner and therefore remain little concerned over the fate of the media. While current developments in the world of media should not be seen as a silencing of the press *per se*, they may represent the side effect of Putin's campaign against the oligarchs.

2. Other Media Concerns

Other Committee evidence suggests that more regular concerns exist for the media. For example, the Russian media has to deal with market forces. Media outlets, particularly those outside Moscow and St. Petersburg, are experiencing financial difficulties. There is little money to spend on advertising and distribution networks are uneven at best, especially in the countryside. Moreover, the costs of inputs have risen to reflect real-world pricing, and necessary inputs such as newsprint or ink are sometimes hard to come by. Many people cannot afford to buy magazines and newspapers at true market costs.

There have also been reports of journalists and newspapers being targeted by local authorities. More subtle pressures have been used to silence unwelcome scrutiny as well. Licenses, fire regulations, building codes and building designation (zoning) are all tools local authorities can use to disrupt local media outlets.

The cumulative effect of all of these issues has been a shrinking of local media outlets, rendering the significance of national media issues such as the Media-MOST/NTV affair that much greater. Most Russians receive their news from national, state-owned television and radio. The potential for state-owned media to affect Russian attitudes was evident during the NATO campaigns in Kosovo, where Russian state-run media coverage was heavily slanted towards portraying NATO's actions as those of the aggressor. The Committee recognizes the value of the media to a functioning democracy and expressed its concern when testimony on the media was presented.

3. The Role of the Security Forces

The Committee heard evidence calling into question the extent and role the security forces have in Russia. There are several security agencies in the country, with the one of primary concern being the FSB (Federal Security Service).

Witnesses raised two general types of concern. The first of these was the connection of Vladimir Putin, an ex-KGB and FSB agent, to the security forces. Amy Knight (Adjunct Professor, Department of Political Science, Carleton University) drew attention to President Putin's career path and to the fact that he tends to appoint former colleagues from the KGB and the FSB, whom apparently he trusts. Five of the seven Presidential Representatives to the regions are former FSB personnel. Sergei Ivanov, ex-Chief of the Security Council and current Minister of Defence, worked with and for President Putin in the FSB in St. Petersburg. Professor Knight expressed concern that a security-first mentality would colour the operations of government and signal a return to some form of a security state.

The second issue of concern mentioned by witnesses is a perceived reliance on the security forces to implement policy, in combination with the sometimes heavy-handedness of their actions. Perhaps most troubling is the case of Igor Sutyagin, a researcher for the Russian Academy of Science's Institute of Canada-USA Studies who was charged with treason in light of his co-operation with Canadian (Carleton University) and British colleagues. The FSB objected to Sutyagin's analyzing and comparing open-source (publicly available) material on civil–military relations, claiming that analysis "creates" state secrets.[34] This experience was similar to that of environmentalist Alexander Nikitin, whose case was eventually dismissed but only after a considerable period of imprisonment and appeal.

Civil society groups are generally treated with suspicion by the state.[35] Human rights groups and other NGOs must register with the government in order to be active. Those who do not are vulnerable to prosecution. Patrick Armstrong indicated to the Committee that these actions undermine President Putin's goals. In his opinion, such actions reflect a poor understanding of the law and legality by security organizations, rather than reflecting official Russian policy.

---

34 On 21 March 2002, the Supreme Court of Russia rejected an appeal to release Igor Sutyagin while he waits for the FSB to reinvestigate his case. Sutyagin's lawyer plans to complain to the European Court of Human Rights.

35 President Putin is on record as claiming environmental NGOs were agents of foreign intelligence agencies.

4. Judicial Reform[36]

Most of the evidence on judicial reform before the Committee concerned economic matters, and will be dealt with in the section of the report on the Russian economy.

However, some information was provided on issues regarding human rights and the independence of the courts. Perhaps the single most important statement heard was that the defendants won the majority of human rights cases ending up in front of the courts. Peter Solomon (Professor, Centre for Russian and East European Studies, University of Toronto) placed the success rate of a citizen against a public official at around 80%.

He also emphasized that there is a credibility lag between public perceptions and the proposition that individuals can receive a fair trial. This lag has led to what can be termed an insufficient demand for law. The courts are not turned to because they are seen, incorrectly in many cases, as not being fair or effective. This issue needs to be recognized and addressed.

---

36 Since 1991 Canada has taken a lead role in supporting legal reform in Russia – see section on Canadian Involvement in Russia.

THE RUSSIAN ECONOMY: CURRENT DEVELOPMENTS AND REFORM CHALLENGES

A. The Existing Economic Situation

For the most part, the economic record of the post-Soviet period in Russia can be categorized as disappointing. Output declined by 40% in real terms between 1989 and 1998, inflation rose significantly and the country had to endure several economic crises.

Recent Russian economic indicators have been considerably more favourable, however. The economy registered strong year-over-year growth in 2001 (5.2%) and the central government expects the country's GDP to rise by 4.3% in 2002. Although this growth is below the 8% rate of growth Russian President Vladimir Putin believes is required over a 15-year period to catch up to the current economic status of certain European Union countries (e.g., Spain, Portugal), it is still a considerable improvement over the economy's performance of the 1990s.

Russia is also one of the few countries displaying strong growth during the current global economic downturn. One could add to this achievement that a fiscal surplus has existed recently at the national level,[37] that the trade ledger continues to be in a surplus position of approximately US$50 billion,[38] that gold reserves are at extremely high levels, that personal income has now recovered to the pre-1998 level, and that inflation has fallen to 18.6%.

Many of the witnesses appearing before the Committee stressed that Russia's favourable economic performance could be primarily attributed to a number of temporary factors. First and foremost, the August 1998 financial crisis led to a drastic and uncontrolled devaluation of the Russian rouble. The value of the currency dropped by roughly 70% of its previous exchange rate, making the cost of imports much higher and providing domestic manufacturers with an opportunity to compete with imported products. Domestic demand thus rebounded at the expense of imports.[39]

The second contributing factor was the existence of high commodity prices, especially oil, caused by the success of the Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) in restricting oil production. Oil and gas exports, accounting for 70-80% of total exports, are a major source of foreign exchange earnings. As Roger Ebel (Energy Director,

---

37 Contributing factors include higher oil prices and corporate tax revenues.

38 The trade surplus was projected to fall to US$40 billion in 2001, owing to somewhat lower oil prices, growth in imports and the effects of the current global economic downturn on export demand.

39 Vladimir Popov (Professor, Institute of European and Russian Studies, Carleton University) questioned the usefulness of this orientation toward import substitution, preferring a policy to stimulate exports.

Centre for Strategic and International Studies, Washington) informed the Committee, Russia is a major and reliable supplier that does not play games with oil – for the most part, it sells as much oil as it can. It is the number two exporter after Saudi Arabia, and the Caspian Sea represents the most significant find in the past thirty years.

The experience of successful transition economies demonstrates that the attainment of structural reforms typically comprises the single largest contribution to economic growth. It is considered by many unfortunate that Russia did not use the breathing room accorded to it by devaluation and high oil prices to put in place more quickly the necessary economic reforms. The appreciation of the rouble's real exchange rate and the decline in international oil prices following the events of September 11th have already resulted in an easing of economic growth.

Until recently, analysts had given less credit to the structural reform efforts currently under way in Russia for the economic recovery that the country is now experiencing. However, the recovery is presently on a more sustained footing now that it is being driven by domestic demand (i.e., household consumption) rather than external demand. Moreover, the positive economic impacts of the government's tax reform (easing) are starting to take effect.

Russia's eventual entry into the World Trade Organization (WTO) should be another factor exerting a positive impact on Russia's economic growth, exports and on the country's living standards. Russia plans to have all of the legislation required for the WTO accession passed by the Duma by the fall of 2002, paving the way for accession in 2003. Once the legislation is in place, efforts will turn to implementing and enforcing the new laws. This process is expected to be finalized by mid-2003, which coincides with the expected completion of the tasks of the WTO working party on Russia.

A key issue facing the country is the WTO requirement that average import tariffs decline below the 10% acceptable threshold. The Russian government has asked the WTO for a seven-year transition period to reach this objective and claims that its long-term goal is to lower tariffs to the 3-4% levels found in the United States and European Union.

When asked by a Senator to identify the key Canada–Russia issue, Deputy Prime Minister Sergei Kiriyenko stated that it was accession to the WTO. It appears that efforts to assist the country in this process have intensified as a result of Russia's co-operation in the current war on terrorism. However, Mr. Kiriyenko noted that Russia was not requesting privileged status, and that it would want to join in the same way as other countries do. The Committee wholeheartedly supports Russia's speedy accession to the WTO.

Achieving sustainable economic growth will depend largely on the extent to which domestic citizens, and to some extent foreign residents, invest in the country. While Russia has undergone a short-term investment revival, most of this investment was financed out of companies' retained earnings and thus was heavily dependent on

continued positive corporate profit results. The reality is that the country has experienced a marked slowdown in the level of investment. Enhancing the investment climate in Russia remains a key challenge for the economy and for the country's policy-makers.

It should be no surprise that Russia's investment figures have been less than optimal, given the need for an accommodating business climate. Many Russian producers, lenders and borrowers have traditionally not had the desired level of confidence in the economy and specifically in the protection of their investments.

The fact is that there have historically existed too many regulations in the country and not enough enforcement of the rule of law. Few Russians have risked starting new businesses as long as they have had to contend with a corrupt bureaucracy, unenforceable contracts and restrictions on owning land.[40] Taxation and bureaucratic inefficiencies have been other challenges facing investors, although reform is under way to deal with these impediments. Crime and corruption have been widespread,[41] with foreign investors sometimes subject to extortion or seizure of assets. Angus Smith referred to estimates suggesting that up to 85% of Russia's commercial banks and up to 40% of its private companies were under either direct or indirect criminal control.

Mr. Kiriyenko indicated to the Committee that the level of domestic investment was insufficient to sustain economic growth and that foreign investment was valued by the Russian government. He outlined a number of steps that the government had taken or was taking to attract more of this investment:[42]

- bringing regional legislation into conformity with the Constitution;
- reforming the domestic taxation system to lower tax rates, resulting in the most liberal tax system in the G8;
- privatizing ownership of non-agricultural land; and
- undertaking reform of Russia's judicial system.

A key obstacle to economic development has been the lack of a nascent small business sector of the magnitude experienced by more successful countries. Hans-Martin Boehmer noted that employment from small businesses in Russia totalled only 20%, whereas it would optimally be up around the 50% mark. His evaluation of the growth in the small business sector was not encouraging.

---

40 The issue of private, urban land ownership has recently been addressed through legislation.

41 DFAIT officials told the Committee that Russia placed a very poor 83rd out of 91 countries on Transparency International's corruption index (Year 2000 Index). Russia now ranks 79th in the Year 2001 index.

42 See the section on legislative reform and the challenge of implementation for more details.

Another symptom of a weak business climate is that Russian individuals and companies have been exporting capital at a rate of approximately US$2 billion per month. Root causes of capital flight from Russia have typically included the presence of an unsettled political environment (not a factor any more), macroeconomic instability, relatively high and unevenly enforced tax rates (these have been reduced), an insolvent banking system, and weak protection of property rights. To this mix can be added the ability of Russia's large natural resource monopolies and other large industrial firms to force their will on smaller enterprises. As Angus Smith told the Committee, there is also a substantial criminal (organized crime) element to this diversion of funds. The outflow of capital imposes a significant economic cost, given that it redirects investment funds away from productive uses within Russia itself.

There is general agreement that capital flight needs to be halted and reversed, but, according to Keith Bush, such a reversal will take years. The Russian authorities have been attempting to limit capital flight through an economic reform program as well as, albeit unsuccessfully, through the use of capital controls.

Finally, government debt represents a significant drag on the economy. Larry Black brought to the Committee's attention what has been coined the Year 2003 problem. According to Professor Black, this is the date by which some $17-$18 billion[43] in debt repayment will have to be made[44] without additional rescheduling, a demographic crisis will appear,[45] and the ongoing decay of the country's infrastructure will be most widely felt. He saw an important role for Canada to play in facilitating the rescheduling of Russia's debt. Keith Bush echoed this view, noting that repayment of debt was hampering important domestic spending initiatives such as the much-needed revitalization of the country's infrastructure. On the positive side, a thawing of Russia's relations with the United States, accentuated by Russian security co-operation in the wake of the terrorist attacks of September 11th, augurs well for any necessary future debt rescheduling.

B. Legislative Reform and the Challenge of Implementation

Over the years, Russia has made progress in eliminating central planning and establishing a market system, liberalizing prices and privatizing the bulk of the government's assets. These are all typically important elements of a successful transition to a market economy.

---

43 According to Viktor Khristenko, Russia's first Deputy Prime Minister, the figure could actually be as high as $19 billion. However, DFAIT has noted that the expected 2003 debt crunch may have been reduced (by $3-$5 billion) through a repurchasing of Ministry of Finance and IMF debt by the Russian government.

44 A number of large IMF loans come due at this point.

45 It is expected that there will be too few Russian workers to support the country's pensioners.

However, institutional roadblocks to development remain. The Committee heard that the country will have to make important progress in its reform efforts to improve its legal/judiciary system, its excessive and stifling bureaucracy, its non-market-based agricultural sector, its financial system, corporate governance,[46] and other key institutional elements. Renewed determination has now succeeded in pushing a number of important reforms through legislative channels. The government has produced a wide-ranging package of structural reforms, the most concentrated reform effort since the process began in 1991. The Duma's spring 2001 session resulted in the adoption of over 150 laws touching on virtually every aspect of day-to-day life. These included several important reforms involving a second tax reform, a land code affecting urban land owners,[47] currency liberalization measures, and a number of measures designed to lighten the regulatory burden on business and reduce bureaucracy.[48]

Ambitious additional reform plans were put in place for the autumn session of 2001 encompassing a number of more contentious reforms. Such initiatives included changes to the judicial system, a reform of the banking sector, agricultural land reform, reform of the natural monopolies (e.g., power and electricity), corporate governance and competition policy, the revamping of production-sharing legislation for foreign investors,[49] a new pension scheme, and a new customs code.

This year, more liberal laws on licensing and a curtailment of state inspections and audits entered into force in January. The new labour code, which entered into force in February, allows greater flexibility for companies to dismiss employees. It also increases worker protection regarding collective bargaining rights and increases the minimum wage. The newly passed draft of the customs code should also enter the statute books in 2002.

Compared to these big headline reforms, the agenda for 2002 is narrower and more technical, but nevertheless important. The focus is on areas such as bankruptcy legislation, the law on standardization and certification, small business taxation, and electricity sector reform. Little has yet been broached about reforming the civil service, although President Putin has established a working group on the issue.

---

46 According to James Gillies (Professor, Schulich School of Business, York University), Russia's lack of reliable corporate governance makes investors "loath to continue to put money into Russian firms or to make other relationships for joint ventures with Russian companies." Moreover, the rule of law is "fundamental to the existence of any form of real governance and certainly to corporate governance. Until the judicial system is firmly in place it will be difficult to see good governance in the corporations in Russia." A common problem is the lack of respect given to minority shareholders.

47 While this code covers only 3% of the land area of the country, it does account for a full 75% of industrial production.

48 While this measure has already been partially successful in reducing the number of licences required by business, more reform is still required.

49 In this context, one should note the recent announcement by U.S.-based ExxonMobil of the formal launch of the $12-billion Sakhalin-1 investment project, the country's largest foreign investment.

On the negative side, these reforms could encounter significant opposition and be even more difficult to implement than President Putin's first round of reforms, given the relatively weak administrative capacity in place. With legislation for many reforms now in place, the focus is clearly shifting toward their implementation and enforcement. The problem is that without real implementation by Russia's bureaucracy, the passage of the legislation will have been for naught. To put these reforms in place, and then to enforce them effectively, will take a bureaucracy able to cope with the government's ambitious agenda. Finally, the Committee asked several witnesses whether Russian economic reform would perhaps benefit from a more authoritarian government to provide stability. The answers were almost all universally negative. Russians would not accept a return to heavy government interference and any attempts to do so would upset domestic reform expectations, as well as the expectations of the international community.

Aurel Braun informed the Committee that given Russia's past and its current institutional arrangements, a Pinochet-style government would be inappropriate. Joan Debardeleben noted that the question was moot since Russia was not China and the sequence of reforms could not be reversed. Vladimir Popov told the Committee that institutional strength, not the form of government, is the key. He noted that there were relative economic successes among both democratic and authoritarian post-Soviet states, with the criteria for success being the ability to regulate effectively. John Young emphasized the importance of having clear rules when discussing investment at the local level. Hans-Martin Boehmer stressed the importance of rule of law and transparency.

1. Reforming the Legal System

The Committee heard from witnesses that Russia's legal system remains in a state of transition. The list of challenges that the system faces is long: major areas of law are incomplete; there is a need to streamline the legal system and to complete the task of harmonizing the often conflicting laws that exist between the different levels of government; the judiciary lacks independence and specialization; and the state needs to protect property rights through the clarification of contract law and the enforcement of business contracts. According to Peter Solomon, Russian courts lack the critical funding mechanisms required to enforce decisions, a gap that renders them much less effective than they should be. "To be sure, the full realization of these achievements has been hampered by the underfunding of the courts by the federal government, which has allowed regional and local governments, and even private firms, to become unofficial sponsors of the courts, potentially threatening their new-found independence."

Moreover, as Aurel Braun informed the Committee, judges are "generally poorly trained, badly paid and have a rather low social status. They continue to exhibit the old Soviet reflection of looking for political direction and guidance for judicial decisions. Consequently, the general population has little faith in the probity and effectiveness of the judicial system, and the business community even less so."

Organized crime may remain a large factor in doing business in Russia, although the evidence tends to be anecdotal. Stories of Russian or Western investors being forced out by violence or threat of violence are common, but largely undocumented. What can be stated is that there are many murders in Russia, including an unusually high proportion of bankers. Many of these murders are alleged to be part of organized crime. However, the Committee heard no evidence of concrete or documented cases.

Notwithstanding the above, there is a need to deal with organized crime, a problem that has often rendered property rights meaningless. One solution would be to have the police actually provide protection from physical threats. Without adequate protection, investment will likely suffer and the desired economic efficiency not be attained.

The issue of corruption arose frequently during the Committee's deliberations. Corruption itself is an awkward concept in the Russian context. A decade ago, the Soviet economy was characterized by apparently contradictory elements, capitalism and a market economy were illegal, and individuals used access to public resources as coin. *"Blat"* approximately translated as influence or exchange or favours, was important and remains so today. The line between what is and is not corrupt practice remains blurred.

Under Yeltsin, privatization (*privitatsia*) was known as *prikhvitatsia* ("grabbing"). Yeltsin's economic advisors, led by Anatoly Chubais, encouraged state managers and entrepreneurs (of whom some became oligarchs) to grab what they could. The thinking was that rapid privatization of the economy would create a class with a stake in maintaining a capitalist economy. However, the new capitalists also appear to have maintained the close, Soviet-based, connection of state officials and economic interests whereby trading influence was perhaps more important than trading goods. Once they had secured Russia's most valuable assets, capital flight became more prevalent than investment and growth as assets were transferred to more stable, Western environments.

At lower levels, the over-bureaucratization of the state, in combination with low wage levels and in some cases wage arrears, provided ample opportunity and incentive for corruption.[50]

Increasing the salaries of police officers and other officials is one option that has been suggested to reduce bureaucratic corruption. Another approach would involve other countries, such as Canada, clearly demonstrating that no business can be conducted in an environment where corruption is rife. One Committee member remarked that the Netherlands had already made its foreign aid conditional on minimal levels of corruption within aid-recipient countries. However, a senior DFAIT official suggested that real progress in combating corruption would have to come from within.

---

50 Before Putin's aforementioned reforms of 2001, over one thousand different forms of licensing were required for small businesses. One was almost guaranteed to be in violation of something.

Undoubtedly, changing the performance of judges and more generally enhancing the implementation and enforcement of laws will require considerable investment by the Russian government. Many witnesses who appeared before the Committee argued that there is an urgent need to establish and strengthen the rule of law,[51] and in this way promote the elimination of corruption.

Peter Solomon outlined some of the steps that Russia has taken toward establishing an independent judiciary in Russia. One such step was taken in 1991, when an appointment to the bench was deemed an appointment for life. Judges felt that this marked an important stage in granting them the necessary independence from the state that is required for a truly independent judiciary. However, many judges started their careers as police officials or procurators. They have a conditioned interest to see the courts as a place where criminals are prosecuted, rather than where citizens are tried. Also, as elsewhere in Russia, career paths and political networks connect many in the judiciary with political figures, and judges see those figures as important sources of support. Many judges receive much of their compensation in the form of perks or extras. The Putin government has also made strengthening the accountability of judges a key objective, even though, as Peter Solomon argued, "there is a lag of public perceptions behind changes in reality."

Janet Keeping felt that some progress had, in fact, been made with respect to both "substantive legal change" and "reform of the judiciary." She informed the Committee of an important development involving new production-sharing legislation, designed to provide a special Western-style legal framework for foreign investors in mining, oil, gas and other industries requiring large-scale, long-term investments. Professor Keeping also mentioned the provision of funds and other resources by the Russian government to support and augment the independence of the judiciary.

Finally, the Committee was informed about problems with the laws of Russia themselves. They remain confusing and contradictory, particularly in cases when federal and regional laws conflict. John Young cited a case of a jurisdictional dispute between a municipality and a governor concerning whether or not the mayor should be elected or appointed. The court was forced to rule that both laws were valid.[52]

---

51 As Janet Keeping (Director of Russia Programs, Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary) informed the Committee, Russia lacks the tradition of rule of law, a tradition respecting the importance of the individual. Instead, there has been more of an emphasis on the collective.

52 John Young also noted that this decision was not as "crazy" as it first seemed. The court sent the issue back to the political authorities where it belonged.

Professionalism and legal interpretation remain at issue. Police and security forces have not always shown a proper appreciation of the statutes to be enforced. It is to be hoped that as the state loses more cases better application of the laws will follow.[53]

2. Reforming Regulation and Reducing the Size of Government

Business in Russia has long been stifled by the existence of outdated and often inefficient and counterproductive rules and regulations. For example, over 80% of Russian retail products and services must be certified by the government and, as Keith Bush informed the Committee in Washington, the number of licenses required of business remains high. Regulatory requirements need to be simplified. Reducing the regulatory burden could also help bring criminal activity under control and reduce bureaucratic corruption.

The government's current de-bureaucratization initiative aims to reduce the involvement of the bureaucracy in the economy. It is hoped that this regulatory and administrative reform will reduce the potential for official corruption and encourage the development of entrepreneurial activity, as the administrative barriers that hinder domestic firms from investing in the Russian market are removed. Foreign investment should also increase as entry into the Russian market is simplified. On the negative side, the government's initiative has encountered stiff opposition in the Duma, with the result that the original set of new laws restricting the need for government licences has already been watered down.

3. Streamlining the Tax System

President Putin has pushed through a liberal tax reform that is a noticeable improvement over the previous regime. Russia has made a bold move to a flat tax system, in which the rate of tax levied on individuals' income has been lowered to 13% from the previous range of 12-30%. The rate of corporate taxation has been dropped from 34% to 24%, and from 40% to 24% for tax on profits. The authorities are also contemplating a reduction in the value-added tax (VAT), perhaps down from 20% to the 17% mark. These and other measures to reduce and simplify the tax system were intended to help attract investment, reduce capital flight and sustain economic growth.

The new tax regime was also designed to prompt the return of millions of tax-evaders from the country's underground economy. Historically, the Russian tax system has imposed a severe burden on business and contained serious distortions emanating from individual tax preferences, varying tax rates, and an uneven application of tax laws. Full compliance with all elements of the system entailed an extremely onerous tax burden on firms. Therefore, it is no wonder that companies had been evading taxes in increasingly sophisticated ways. Many smaller firms were simply not paying the required taxes, and larger businesses frequently falsified their returns.

---

53 See Peter Solomon's comments in the section on judicial reform.

Finally, imprecise drafting of Russian tax laws combined with ill-defined terminology and publicly unavailable tax provisions had, over the years, provided tax inspectors with a large margin of discretion. The Committee believes that this discretionary power has to be lessened for Russians to display more confidence in their tax system.

4. Revitalizing and Restructuring Industry

With regard to real gains in productivity and output, it is evident that Russian manufacturing is having great difficulty transforming itself into a competitive producer. According to Keith Bush, Russia's manufacturing strengths are concentrated within the arms, space and science industries. Many of the problems faced by manufacturers are rooted at the local level: owners, managers and workers are faced with disincentives to change; difficulties abound in acquiring and maintaining needed inputs; and one is often faced with local political or elite interference. The newly adopted labour code may help alleviate some of these rigidities, particularly in enabling managers to dismiss workers for the purposes of restructuring.

The average age of Russian manufacturing plants and equipment is three times higher than the OECD average, and 70% of it is more than 10 years old. To update or replace it will take hundreds of billions of dollars. It is not yet clear where the necessary capital will come from. Without a sustained increase in the rate and volume of investment, the recent growth rate in GDP cannot be maintained. Exports are also likely to falter.

Sizeable restructuring of the dominant firms in Russia's industrial sector has not yet been done. Reform of the country's "natural" monopolies (e.g., electricity, gas, railroads), which are all key elements of Russia's economy, has not yet occurred, although a proposal for the restructuring of Gazprom continues to be floated.[54]

Deterioration of the physical assets of these three industries has been a direct result of this failure to restructure. There remains considerable potential for abuse of market power, not only in Russia's utility infrastructure sector but also in the manufacturing sector. However, any decision to reform these monopolies would be politically unpopular owing to the likelihood of a significant rise in the cost of basic requirements such as electricity.

---

54 A new management team was installed at Gazprom November 2001, under Chief Executive Alexei Miller. According to Michael Lelyveld, "So far Putin and Miller have made little difference from their predecessors in altering relations between Gazprom and the government" and Gazprom's ability to resist an erosion of its power remains "a mystery." It may simply be too big or too strong. "New Hope for Gazprom reform?" *RFE/RL*, 21 February 2002.

5. Strengthening the Domestic Financial System

Keith Bush informed the Committee that the Russian banking system was in dire need of reform. The country's 1,300 banks do not undertake the usual role in a market economy of providing firms and individuals with the necessary liquidity that they may require. As Ron Denom (Senior Vice President, SNC Lavalin International) mentioned, savings do not tend to accumulate within the Russian banking system since individuals no longer have confidence in it. Instead, most Russian banks are in-house vehicles used by large firms to channel money, often out of the country. The Committee was informed that while the larger state banks are doing a better job of getting into the savings and loan business, their guaranteed loans are crowding out the private banks.

Without a reliable and stronger banking sector, many individual Russians will continue to hide away their "mattress money." Structural and regulatory reforms are needed to give confidence to both domestic and foreign investors.

6. Reforming the Agricultural Sector

Patrick Armstrong presented the current state of affairs in Russian agriculture when he said to the Committee that during the past 10 years, "nothing has happened in agriculture. No one has any idea of what to do. Unfortunately Russian agriculture has reached a level where there is no solution to the problem." Equally graphic was the statement from Senator Jim Tunney that Russia, while having 39 million dairy cows versus Canada's three-quarters of a million, generates only one-half of our milk production. He also informed the Committee that the Russian government "has no interest in agriculture." On a more positive note, the Committee was told that both Russia and Ukraine have enormous, albeit yet unrealised, potential "to feed the world".

How might Russia be able to strengthen its agricultural sector? According to Senator Tunney, it is evident that a significant degree of investment in the sector is required for its modernization. Another possibility is to establish private land ownership, although Patrick Armstrong expressed doubts that privatization was the appropriate policy action to take. A proper rural land code, outlining everything from mortgage rights to rules on land use, has not yet been fully implemented, and strong and vested interests remain opposed to such a code.[55]

7. Modernizing Russia's Infrastructure

After almost a decade of free enterprise and democracy, Russia remains encumbered with an economic infrastructure that continues to decay. According to John Young, infrastructure development, especially roads and railways, is "in desperate need of

---

55 The new land code applies only to urban and commercial land.

attention throughout Russia." Larry Black was even more specific, pointing to a dearth of public investment in roads, railway rolling stock and switching equipment, bridges, housing, the electrical power grid, oil and gas pipelines,[56] the water supply, health care and agricultural equipment. He told the Committee that a mere 5-8% of Russian businesses possess what we consider to be modern technology and that, according to the Russian Minister of Emergencies, Russia risks having to deal with a series of technological disasters. Senator Tunney described the state of infrastructure in the Russian oil and gas industry as well below standard, noting that "refineries are broken down, their fuel is not properly refined, pipelines are broken and sometimes they are pumping raw oil through a six-inch pipe." Finally, Ron Denom used IMF data to point out that Russia will require over $2 trillion of investment over the next 20 years to modernize its production facilities, infrastructure and workforce.

8. Other Reforms

The Committee was made aware, in passing, of other reforms that could prove useful in Russia's efforts towards reform. These include: patent reform; the lowering of barriers to trade; and the establishment of a central business and land title registry.

---

56 Gazprom cannot accumulate capital for this task since Russia holds domestic natural gas prices below world prices.

RUSSIAN SECURITY AND FOREIGN POLICY

Testimony on Russian military affairs and foreign policy comprised a relatively small portion of the evidence heard by the Committee. That having been said, recent developments related to the post-September 11th war on terrorism and to NATO have placed security and foreign policy issues back on the front burner.

A. The Military Situation

The Committee heard testimony that the Russian military does not pose the security threat to the West as did the Soviet regime. Russia's military infrastructure is critically underfunded and the condition of the armed forces is miserable. To quote Larry Black: "Quite frankly, Russia does not have the military to defend itself against anybody." The protracted tragedy of the sinking and raising of the *Kursk* has become symbolic to many Russians of the decline of their military forces.

It is estimated that almost 25% of Soviet GDP was required to maintain the Soviet military. The smaller Russian economy has fewer resources to offer. Whereas the United States has a military budget of some US$396 billion, Russia's 2002 estimated expenditure is US$60 billion.[57]

The Committee was informed that of the military resources allocated, sometimes only about 50% of the total are actually delivered. Public statements from senior Russian military personnel in 1994 estimated troop numbers to be at 40-50% of the paper number. Materiel has been scrapped by some 60%, flying has been reduced by a quarter of what was previously designated for flying time (to 30-35 hours a year) and seventy percent of combat training exercises has had to be eliminated. As well, active top fighter squadrons were paying for their fuel by taking wealthy Westerners on $5,000 joy rides. According to Dale Herspring (Professor, University of Kansas), more recent statements on naval and tank units echo the same message.

It is also worth noting that the Committee heard evidence stating that Russian soldiers are underpaid and poorly trained. As both Dale Herspring and Murray Feshbach noted, the conscript army has difficulty finding healthy recruits.[58] Morale has been undermined by harsh discipline and hazing, according to Fiona Hill. Plagued by poor pay, the NCO

---

57 Center for Defense Information (www.cdi.org). Comparative military expenditures are extremely difficult to gauge due to varying national accounting methods. For comparison, CDI lists the Canadian expenditure for 2001 at US$7.7 billion.

58 In a statement dated 18 April 2002, President Putin reaffirmed his pledge to gradually transform the military from a conscript to a volunteer force but admitted it was unclear how long the reform would take. Russian defence officials estimate the transition will cost US$5.7 billion and be done by 2010, but Putin is calling for a more rapid completion because Russia's poor demographic and health situation will cause the number of conscripts to be cut in half by 2005.

ranks (the backbone of any military) are, often by necessity, dealing in the black market. Some of the apocryphal tales of Russian soldiers selling military equipment may be founded in truth.

Notwithstanding the above negative comments, the Russian defence industry remains viable. Indeed, it is a world-class competitor. Ironically, noted Dale Herspring, military sales go abroad to earn currency exports while the Russian military cannot afford to buy Russian weapons.

The condition of repair of Russia's nuclear weapons and other weapons of mass destruction, as well as that of their command and control systems is of serious concern. Accidental nuclear explosions caused by poor maintenance or by misidentified targeting could occur. The environmental toll of poorly maintained nuclear weapons could prove grievous. One fear that predominated with the sinking of the *Kursk* was the effect its nuclear reactor might have on Arctic waters and northern coasts.

Canada has for decades taken a lead role in addressing the dangers posed by the proliferation of weapons of mass destruction. In a world now preoccupied with the threat posed by terrorist activities, one of the West's greatest fears has been newly heightened, namely the migration of nuclear, biological or chemical weapons, along with the expertise required to put these weapons to use, to the highest bidding terrorist organization.

B. Military, Foreign and Security Policies

The President seems aware that reorganization of the Russian military is required. It is necessary both to do more with less and, according to Dale Herspring, to remove conflicts and assign priorities within the Soviet General Staff. In this regard, the Committee's attention was directed to the new military and security doctrines of Russia.

Patrick Armstrong suggested that the current military doctrine would soon be replaced. It runs against the published *Concept of National Security* (see below), particularly in promoting the safeguarding of Russia's military as the most important role of security planning. Furthermore, there have been public disagreements between senior staff as to which components of the Russian forces – strategic or conventional – should take priority when the inevitable cuts come. According to both Larry Black and Patrick Armstrong, the prediction is for a smaller, more flexible conventional military and for significant cuts in strategic forces. Military defence will therefore rely more heavily on strategic forces than on a large standing army. Should this be the case, Ballistic Missile Defence (BMD) issues stand to trouble Russian military planners.

The Committee was informed that military doctrine is much more of a planning document in Russia than in the West, and that there have been six military doctrines in the past 10 years. Traditionally, planning has been initiated by the military, and it is up to

the political powers to provide the resources. President Putin has upset this procedure by placing the planning process under civilian control, most notably through the appointments of Mr. Sergei Ivanov (a former FSB/KGB colleague of President Putin's) to the Ministry of Defence and a less-noticed appointment of a new Deputy Defence Minister of Finance. Minister Ivanov was appointed shortly after completing a review of military planning for the Security Council of Russia, the country's Cabinet-level military-political planning body. Dale Herspring stressed that this decision would cause civil-military friction and make for a difficult adjustment for the Russian military mindset.

Patrick Armstrong and Larry Black both brought to the Committee's attention the new *Concept of National Security* put forward in 2001. The *Concept* is the primary expression of Russia's and President Putin's view of the world. Its first element is the recognition that the primary concern for Russia's security is the country's economic weakness. To quote the cover page of the *Concept*: "Russia's national interests may be assured only on the basis of sustainable economic development. Therefore Russia's national interests in economics are of key importance."

With respect to specific threats, Russia does maintain a few key priorities. The first is the fight against international terrorism.[59] The second is improving stability around Russia's borders. The third is to seek an alternative to the "unipolar" world, code for concerns over American dominance of international affairs. Patrick Armstrong suggested that Russians oppose American dominance in part because they value the idea of a healthy balance between Great Powers and in part because it represents a diminution of Russian international prestige.

C. Foreign Policy and Domestic Opinion

The Committee was informed by Stephen Grant that Russians believe in the importance of their role on the world stage. This importance illustrates a major conundrum for Russian politics – whether Russia is a Western country or whether Russia should plough its own furrow in the world. Overwhelmingly, Russians see themselves and their state as comprising their own separate entity in the world. They do not see the West as inimically hostile, yet neither do Russians identify Western interests as their own.

Views on the West are also inextricably linked to domestic transformation. Elements of the Russian polity see transformation to a liberal-democratic state as a betrayal of Russian identity. Others identify the difficulties of transition with a Western strategy to weaken Russia. As mentioned previously, many others link the personal difficulties of so many Russians during the present transition to Western policies, or identify Russia's current politics and condition as the results of democracy. Many witnesses informed the

---

59 Readers are reminded that the *Concept* was published *before* 11 September 2001 attacks against the World Trade Centre and Washington. In the Russian context of the time, this can be considered code for activities in Chechnya.

Committee that this domestic factor was a limitation on Russia aligning itself with the West. If that is so, the prospect of Russia becoming a strong pillar supporting the liberal-democratic international order in the manner of Germany or Japan is a long-term one.

Emil Payin testified that there is also potential for a nationalist backlash against the West. He explained that many Russians hold the view that their country has changed and that it is now a "good country. The West, according to this sentiment, needs to recognize this. Therefore, criticisms by the West of Russian practices appear to many Russians to reflect an inability of the West to change its attitudes toward Russia.

For President Putin, foreign policy represents a challenge as well as an opportunity.[60] Russia's long-term viability as a Great Power requires co-operation with the West. Yet his popularity might be in large part based on restoring Russian prestige and acceptance as measured against Western policy interests. Russian actions at home that cast doubt on Russia's credibility as a democratic state undermine his efforts to develop closer ties with the West. In turn, closer engagement or co-operation with the West, particularly in areas associated with domestic reform such as social policy, undermines his position at home. Such inherent contradictions act as a paradox that constrains President Putin's ability, if that is his intent, to bring Russia into the Western fold.

D. General Foreign Policy Actions

Pragmatism is therefore reflected in the overall thrust of Russian policy. As Gene Fischel observed, Vladimir Putin is a pragmatist. President Putin's Russia has sought opportunity in many directions, including a change in its previously lukewarm relations with East Asia. For example, the country has signed a new treaty with China, and there has been a warming of relations with Japan, noticeably over the thorny issue of the Kurile Islands.[61] Russia has also engaged actively in re-establishing ties with key relationships from the Soviet era.

One area in which Russia has retained somewhat of a "sphere of interest" approach is in the republics that comprise the former Soviet Union. Witnesses acknowledged Russia was actively promoting regional solutions across the Commonwealth of Independent States (CIS).[62]

---

60 The challenge is to turn strategic, pragmatic interests in co-operating with the West into a longer-term engagement and partnership that Russians will accept.

61 The Soviet Union declared war on Japan 8 August 1945, after the dropping of the first atomic bomb. Soviet troops occupied these islands, known in Japan as the Northern Territories, on 28 August 1945. Japan considers their incorporation into the Soviet Union, and their present status as part of Russia, to be invalid.

62 The Commonwealth of Independent States (CIS) comprises 12 post-Soviet republics. The Baltic States did not join. The Russian economy is based on inputs from all 15 former republics. Uzbek

Larry Black pointed out that the CIS is a priority for Russia. Within the CIS, Russia and the four members politically closest to it - Ukraine, Moldova, Kazakhstan and Belarus - have moved from a union of five to a serious economic community. There is also the Shanghai Five initiative in the Far East with the eastern Central Asian States and China.[63] Russia has also continued to build and intensify its traditional relations with India and Iran. Both countries are strategically important and represent potential trade partners of promising significance. Sergei Plekhanov advised the Committee that Russian stability is important to Eurasia and therefore important to the West. The Committee believes that Canada has a role to play in encouraging stable relations between Russia and its neighbours. We must also take heed of the words of Fergal O'Reilly who noted that Russia may welcome Western partnership and involvement with Russia in this region, but that it desires to limit Western involvement to short-term and discrete actions.

E. NATO

When the Committee initiated this study, Russia had distanced itself from its closer cooperation with NATO of the 1990s. Russia had disengaged from aspects of the Partnership for Peace (PfP) program and was in disagreement with NATO policies in the Balkans, particularly NATO operations in Kosovo. NATO expansion also concerned Russia because the inclusion of Central and East European states brings NATO to Russia's borders. The Committee's report – *The New NATO and the Evolution of Peacekeeping: Implications for Canada* – dated April 2000, commented that, "It is not clear to all (Committee members) that enough is being done to involve Russia."

Since then, much appears to have changed. An obvious catalyst to change was the warming of relations between Russia and NATO created by President Putin's immediate offers of Russian assistance after the September 11th attacks on the World Trade Centre.[64] However, there were indications that Russian policy was seeking a more cooperative, pragmatic approach to NATO before the attacks. According to Larry Black, speaking in the fall of 2001, the Russians are "coming back" to NATO, but in a limited way. Professor Black indicated that they were (at that time) seeking cooperation, not partnership.

Also at that time, the potential inclusion of the Baltic Republics (Estonia, Latvia and Lithuania) in the round of NATO expansion to be considered in 2002 was problematic for

---

cotton was planted to feed Russian textile factories. Northern, industrial Kazakhstan is almost entirely Russian in population. Also, the external borders of Russia were internal borders to the Soviet Union. In 1991, the international border between Ukraine and Russia, or between Russia and Tajikistan, had the infrastructure of the border between Manitoba and Saskatchewan. Most of Russia's border posts were, in essence, along the external boundaries of its neighbours. There is also a virtual rouble zone. Economic announcements by CIS states in the early 1990s placed strong pressure on the rouble. Russia is the largest, richest CIS state in that it has the resources and leadership that the others do not.

63 The five include China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia and Tajikistan.

64 See section on events since 11 September 2002

Russia. It is potentially difficult for Russian pride to accept former territory of the USSR into NATO. Strategically, the Baltic States bring NATO to the very door of European Russia. Of greatest concern to Russia, NATO would completely surround the vital Russian military base of Kaliningrad.

However, recently these issues have appeared to matter less to Russian policy than the overarching goal of securing positive cooperation with the West, as articulated in the *Security Concept.* Recent NATO-Russian goodwill has culminated in the 14 May 2002 announcement of a "new partnership" to form a NATO-Russia Council. The Council will set joint policy on specific issues, to include: counter-terrorism; nuclear, biological and chemical weapons proliferation; missile defence; peacekeeping and management of regional crises; civil defence; search and rescue at sea; promoting military cooperation; and arms control. The agreement was signed 28 May 2002. The working details and practices of this new agreement remain to be worked out.

However, not all in Russia favour closer cooperation with NATO. While the political leadership sees value in working closely with NATO, Russian public opinion appears to be lagging behind somewhat. In a poll released the same week as the May 14th NATO-Russia Council announcement, a slim majority of Russians indicated they distrusted NATO.

F. Russian–American Relations and the Effects of September 11th

A primary foreign policy area presented to the Committee before September 11th 2002, was the state of American-Russian relations under President George W. Bush. The Committee's trip to Washington unveiled considerable evidence that American foreign policy had not been much engaged with the question of Russia during the first months of President Bush's administration. Indeed, most witnesses in Washington concurred with Keith Bush's statement that U.S. foreign policy was still unformed on the Russian question. It was also noted that friction and unclear lines of authority in President Bush's cabinet may have had a leading role in creating this indeterminacy.

One issue that dominated Russian–American relations during President Bush's first months in power concerned the American president's determination to press ahead with a BMD system. For Russians, this determination symbolizes the problems with a unipolar world. It would be fair to say that Russia does not see the proposed BMD as a direct threat.[65] Rather, it is the capacity of the United States to act unilaterally that causes anxiety. Larry Black informed the Committee that the BMD announcement "stifled" Russian military planning, while Dale Herspring observed that the issue created a

---

65 In a statement dated 13 December 2001, President Putin described the December 12th announcement by the United States that the U.S. would withdraw from the Anti-Ballistic Missile Treaty a "mistake" but "not a threat to the national security of Russia."

quandary at precisely the time when the Russians thought they had adjusted their forces to new situations.

The American attitude was apparently not helpful in relations on this issue either. BMD is very important, symbolically, to Russian–American relations. As Sergei Plekhanov put it, President Bush's handling of the situation was telling. Russia was not treated as an equal partner in this matter.

This attitude may have been at the root of Russia's views on abandoning the Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty. The Russian position has always been that the treaty creates a greater guarantee of stability than does BMD. How the issue is discussed publicly may revolve more around how Russia perceives its own voice and position on the international scene, rather than the technical practicalities of a BMD system itself. That being said, most witnesses have agreed that in the end the Russians will compromise on BMD and use the issue to drive a hard bargain on related foreign policy and technical assistance issues.[66]

However, current reports seem to indicate that whereas American foreign policy towards Russia could be described as indifferent before the attacks, there has now been a warming of official and personal relations between the two countries and their leaders. President Bush has expressed his appreciation for the unhesitating manner in which President Putin committed Russia to assist America. President Putin was the first foreign leader to contact President Bush after the attacks. In addition, Russia has provided intelligence reports and cleared the way for use of Eurasian air bases in the campaign against the Taliban in Afghanistan. Apart from the great benefit to warming Russian–American relations, President Putin's actions and Russia's co-operation in these issues reminded the United States that Russia remains important and that Russia's co-operation and goodwill are crucial to American policy in certain areas. In essence, Russia has returned, for now, to the fore of U.S. foreign policy making.[67]

For Russia, the attacks have confirmed the priority given to anti-terrorism that was outlined in their *Concept of National Security.* They have provided a bridge to the West,

---

66 There have been very recent indications that Russia might commit to either replacing or renewing its current BMD systems – the original missile defences placed around Moscow and St. Petersburg before the ABM Treaty was signed. However, these indications may have more to do with the internal debates between various branches of the armed forces seeking funding and relevance during armed forces reorganization.

67 Very recent developments appear to confirm the trend of closer Russian-American and Russian-Western ties. Two significant announcements were made the week of 14 May 2002. One was a commitment to a much deeper and coordinated partnership between Russia and NATO (*see* NATO section above). The other was a U.S.-Russia agreement to make significant cuts to the deployed strategic arsenals of both countries. Political commentators have stressed that the political and symbolic importance of these two announcements outweigh any immediate material gains.

and President Putin has used this opportunity to attempt to create more political space domestically for the idea of pulling closer to the West.

However, it should be noted that not all of Russia is following in Putin's direction. Considerable elements of Russian society, media and government appear displeased with what they consider to be an acquiescence to American power. On the eve of the Bush–Putin summit in mid-November 2001, Russian politicians and political commentators were warning President Putin not to sell out Russia's interests in the cause of friendship. More recently, Western media have voiced caution regarding Russia's future. In particular, there have been warnings regarding Russia's "alignment" with the West and the future of Putin's reforms.[68] Certain Russian media have featured comments that are critical of the American forces, as well as Canadian, Australian and other allied forces in Central Asia. Some of the coverage, however, is aimed more at discrediting these allied forces by commenting on their local impact and habits rather than their strategic presence.

The delicate balance President Putin has to maintain in Russia's relations toward the West is placed under pressure by the current campaign against terrorism. President Putin's popularity was based in part on fighting the war in Chechnya. Western states have previously expressed concern over Russian actions in Chechnya. Inter-governmental and inter-parliamentary organizations censured or suspended their Russian members or Russian counterparts. Fiona Hill emphasized the fact that Russia has been careful to represent this as a secessionist problem, not an anti-Islam campaign.[69] Key countries such as China and Iran appear to accept this explanation.

A desire for American co-operation against terrorist activities had been previously expressed by Russian officials, and the Committee was informed that visible results from such co-operation would obviously assist President Putin in his fight to rid Russia of terrorism. However, the recent move by the United States to put military advisors in Georgia, just kilometres across the border from Chechnya, is disquieting to some Russians in that it represents a unilateral action that sees American soldiers operating in "Russia's sphere of interest".

Potentially compounding the Georgian issue in U.S.-Russia relations recent economic conflicts with the United States regarding steel and poultry tariffs.[70] U.S. anti-dumping measures could cost Russia an estimated US$2.2 billion. The timing of these actions could appear to Russians as thoughtless at best, or even worse as deliberate.

---

68 Martin Sieff, "Experts Fear For Russia's Future," UPI Newswire, Washington, 21 March 2002.

69 Islam is an official religion of Russia.

70 In an irony probably lost on the Russian public, when Russia's first Foreign Minister, Andrei Kozyrev, was interviewed in 1991 about how he foresaw the future of Russian–Western relations, the pro-Western Kozyrev announced that his ambition was for Russia to reach the position where it could engage in trade disputes with the United States instead of military ones.

With regard to questions of democracy and Russian identity, Russian co-operation with the West on the issue of terrorism provides another impetus for those who see in democratization a threat to Russia as a great power, and democracy as an outside imposition designed to weaken Russia. Overall, there is concern among political analysts in the media and within the academic community that the "war against terrorism" will provide an issue that allows anti-reform forces to coalesce into a powerful opposition to the President's reform policies.

Patrick Armstrong, in a written submission to the Committee, identified two trends in Russian thinking on the subject of Russia's position in the world. The first view holds Russia to be a Great Power whose authority is held by those who profited in Communist days. These beneficiaries of the Soviet legacy have been quite vocal over the past 10 years in raising various issues such as encouraging that Russia form its own "pole of attraction"; embracing relations with old friends such as Iraq or Cuba and, most recently, objecting to American military presence in Georgia and Central Asia.

According to Mr. Armstrong, these voices do not have "a good view of reality." There are many of them, but they do not have a defined program. Their views are largely nostalgic and unhelpful in building real strength against the United States. For example, trade with Iraq would hardly rebuild Russia's economy, and the diplomatic cost would presumably be large.

He terms the other view, which is held by President Putin, as one of "integration" with the West. It is thought that this vision will succeed for the very reasons sought by those who wish to re-establish Russia as a Great Power, namely for reasons of strategic national interest.

Mr. Armstrong went on to note that the benefits for President Putin's strategy are becoming, or soon will be, tangible. Russia is getting better coverage in the West and President Putin's reforms are also receiving long-overdue recognition. There is movement toward Russia's accession to the WTO, and the Bush administration is pushing for the end of the Jackson-Vanik Amendment, a hold-over from the Cold War.[71] Moreover, Germany and Russia have reached agreement on that part of the Soviet debt that Russia assumed, and relations between Russia and the European Union are progressing. Finally, a new relationship between Russia and NATO is being constructed.

All of the above are the results of President Putin's pro-Western, pragmatic, and strategic foreign policy. It can be seen as one that is based on mutual interests and not on

---

71 The Jackson-Vanik Amendment was attached to the 1974 U.S. *Trade Act*. It effectively denies unconditional normal trade relations to certain countries, including Russia, that had non-market economies and that restricted emigration rights. Removal of this amendment would allow the United States to extend Most Favoured Nation (MFN) status to Russia.

expressions of mutual values.[72] As Patrick Armstrong noted, "We can therefore see how wrong it is to say that Putin has changed his behaviour and chosen a pro-Western course. He chose a pro-Western course a long time ago. It's we who have changed."

72 The above statement is not meant to deny that common values exist.

CANADIAN INVOLVEMENT IN RUSSIA

Long-standing ties exist between Canada and Russia. We share a passion for hockey perhaps unrivalled by any other two countries, a passion storied and documented over the years to provide defining moments in each others' popular culture and history. We maintain a common understanding on Northern issues and on natural resource development, as well as on what it means to manage the two largest countries on earth. There have also been long-established links on issues of agriculture and agricultural assistance. Finally, there has been a perception on the part of Russians that Canadians have always viewed Russia with a nuanced understanding.

With Russia presently at a major crossroad in its history, the country represents new possibilities and challenges for Canada. The witnesses who appeared before us provided thoughtful suggestions and examples of what Canadian policy toward Russia might consist of. They are commonsensical and offer a roadmap for future relations under which both countries stand to prosper.

The Committee returned from its Washington fact-finding mission with the phrase "patient engagement." Above all else, the Committee believes that Canada should be taking a long-term view with respect to how it sees its relations with Russia.

Canada was also urged to move its orientation away from Moscow and St. Petersburg. The advice that expert witnesses had to offer Canada was that Russia is more than Moscow, St. Petersburg and a few other industrial centres. Lorne Cutler noted that while Moscow contains international corporate headquarters and is the country's centre of banking and commerce, and while it contains a wide variety and quantity of shops that can compete with those of the world's greatest cities, the rest of Russia[73] is a world away from the wealth that the capital has to offer. Indeed, many observers have overlooked the majority of Russia owing to the extreme centralization of certain powers in the Kremlin as well as to a natural interest in the new President.

Regarding any Canadian offer of support to Russia, our country enjoys the advantage of being considered by Russia to be a relatively neutral country. Peter Daniel observed that Canadian advice is seen as technical, not ideological or political. Moreover, as Sergei Plekhanov noted, Canada remains well regarded by the people of Russia themselves. However, the Committee was also informed that Canada should raise its profile in the country. Outside of hockey, most Russians hear little about Canada and have little conception of it. More could be done in this area.

---

73 St. Petersburg is of course an exception. While still Russia's second most important city and doing comparatively well, it was nonetheless described by Mr. Cutler as a step down from the standards of Moscow.

A. Assisting With Reforms

Since the creation of the Russian Federation in 1991, Canada and Russia have been engaged in cooperation and exchange at all levels: intergovernmental, parliamentary, cultural, academic and within the private sector. We have been active in promoting economic reforms in Russia, largely through the Canadian International Development Agency's (CIDA) extensive program of technical cooperation.

To this point, Canada has committed a total of over $130 million to more than 250 technical cooperation projects in Russia. In the 2001-02 fiscal year alone, it was expected that $22 million would be spent on roughly fifty bilateral aid projects. One can add to this amount funding provided through regional programs.

This cooperative effort has focused on two key economic areas: assisting Russia's transition to a market-based economy as well as facilitating Canadian trade and investment ties with Russia. During the first years of the bilateral aid program, the primary objective was to support the reform process in place and to attempt to ensure a rapid period of transition. More recently, aid efforts have been focused on helping promote reforms to the Russian tax code, dispute settlement and contract enforcement procedures, as well as developing policy frameworks for resource development.

On the last point, CIDA has been instrumental in providing energy policy advice to Russia. Neil McIlveen (Director of Analysis and Modelling Division, Natural Resources Canada) and Janet Keeping provided Committee members with a detailed description of the Legislative and Regulatory Initiative that they either had been (Neil McIlveen) or were involved with (Janet Keeping). The essential objective of this technical cooperation project was to assist Russia in its quest to reform its oil and gas management regime.

Notwithstanding these important contributions, several witnesses suggested that Canada could do more to support Russia in its efforts at reform. DFAIT officials, in their first appearance before the Committee in 2000, suggested that deeper technical cooperation could be provided in tax, banking, property and sector-by-sector reforms. James Gillies argued that almost all of the CIDA funding to Russia should be reallocated to institutional reform/structural change, given that achieving reform is a long-term task. This view was also shared by Sergei Plekhanov, who felt that Canada should employ its wealth of experience and practice in nation-building to help Russians rebuild their state. He advocated a policy of "strategic engagement" with Russia, arguing that the worst thing to happen would be for that country to slide back into a state of isolation or semi-isolation.

After providing technical support to Russia for over 10 years, CIDA has concluded that it is preferable to remove itself from short-term projects. The agency has recognized the need to shift gears with respect to its strategy for Russia. Peter Daniel informed the

Committee that the aid agency was attempting to develop a new, more focused[74] country program framework that would be better coordinated with those of other donors and whose principal objectives would be to enhance governance and civil society within the country. What is essentially required, he noted, is "patience and a long-term commitment to generate a sustainable reform in the way the government operates and in the development of a market economy and of an active civil society which is a full participant in the democratic process." The Committee, convinced of the merits of these suggestions, recommends:

Recommendation 1:

That the Government of Canada incorporate as the guiding principle of engagement with Russia a consistent, continuous, coherent, long-term (i.e., 5-10 years) view towards Russian political and economic transformation. As a key component of Canadian engagement with Russia, Canadian International Development Agency policy should be adjusted to a) meet the above principle and b) significantly boost technical assistance available to Russia from the current $22 million.

In turn, governance could be improved in two ways. First, one should help create a positive enabling environment for an effective market economy by supporting the financial, legal and judicial systems of the country. The second tool for enhancing governance is to devote attention to a number of key elements such as federalism, corporate governance, the restructuring of the public sector and Russia's integration in the global economic system.

According to DFAIT officials appearing before the Committee, it is important for Canada to identify strategies that promote the rule of law within Russia. A number of other witnesses, notably Aurel Braun, Peter Solomon and James Gillies, called on Canada to provide more technical support to assist Russians in reforming their judicial system. This aid would be on top of CIDA's Canada-Russia Judicial Partnership program, which provides support to all three categories of courts within Russia's court system (the arbitrage courts, dealing with business and commercial disputes; the constitutional court; and the courts of general jurisdiction including the appeal division). An initiative conducted through McGill University seeks to support Russia in its efforts to reform its Civil Code. Peter Solomon also advocated Canadian legal support to help improve the operation of the Russian federal system, through the harmonization of national and regional laws. He mentioned the possibility of providing legal training and education in Canada to Russian lawyers. James Gillies noted that aid channelled to a reform of the legal system would be "absolutely the best money that could be spent in Russia today." Finally, Bohdan Harasymiv (Professor, Political Science Department, University of Calgary and Visiting Scholar, Kennan Institute, Washington, D.C.) told the Committee in

---

74 CIDA recognizes that its resources are spread out too thinly in Russia.

Washington that Canada should support Russian efforts to draft more specific laws against crime, with considerable emphasis to be placed on law enforcement. The Committee concurs with many of these proposals and recommends:

Recommendation 2:

That the federal government accelerate its efforts to support the reform of the Russian legal and judicial system, by supporting the training and education of Russian lawyers and judges and, where appropriate, by assisting in legislative drafting.

Many witnesses expressed the value of student exchanges. A good example brought to the Committee's attention was James Gillies' Corporate Governance Program at York University, which trains potential private sector executive officers from Russia. It will help in providing Russian companies with transparency and the sound practices investment and participation in international business require. One should also reiterate Peter Solomon's above-mentioned desire to train and educate Russian lawyers in Canada.

Angus Smith indicated that an important component of the RCMP's activities are the observer attachment programme, which conducts training in management, analysis and philosophy of policing. Our relations have primarily been in the area of training, particularly our international observer attachment program, in which Russian police officers cycle through RCMP divisions. Training packages for the region (Eastern Europe through to Central Asia) are also in development.

As Larry Black stated, if a generation of Russians can benefit from the positive experiences that Canada has to offer, both Russia and Canada will come out ahead. Patrick Armstrong reminded the Committee that the President of Russia that Canada will someday see is being educated today. However, such exchanges need careful screening and monitoring to ensure that the appropriate candidates are chosen solely on merit. We also need to develop a well-trained, Russian-speaking set of Canadian experts in Russia. To have Canadians consistently engaged in Russia is important, as Larry Black observed.

In education, Piotr Dutkiewicz gave examples of how Canada could be effective. He cited the provision of 100,000 primary textbooks that were snapped up, as new Russian equivalents can be hard to come by. However, Canada could do more in terms of improving educational resources in Russia.

There is no question that Russia is rich in scientific education and, to some extent, technical training. In other fields, however, the shortage of educated professionals is more obvious. Anxious to ameliorate this situation, and cognizant of the high value placed on sending Russian students to Canada, the Committee recommends:

Recommendation 3:

That the Government of Canada, through the Canadian International Development Agency, expand its existing program of sponsoring young Russians in all fields to come to Canada to study. CIDA funding should be reallocated to provide an increased number of scholarships to Russian students and to incorporate the appropriate best practices from other existing Canadian international education programs. Furthermore, the Government of Canada should use existing international education programs to develop a consistent base of Canadian expertise on Russia.

Two witnesses provided suggestions on how Canada could assist Russia in improving its agricultural industry. Senator Tunney held the strong opinion that CIDA provide funding that would go toward exploring the feasibility of introducing to Russia a modern, Canadian style dairy farm, to be used as a training centre for young Russian farmers. He also saw a need for the establishment of marketing boards similar to those operating in Canada. These would embody both a marketing and food distribution component. For his part, Larry Black advocated that Canada engage in greater cooperation in agriculture, by providing Russian farmers with the technology and equipment that cannot be procured elsewhere.

The Committee, however, also heard a different view on the use of certain forms of Canadian support to the Russian agricultural sector. Without the basic underpinnings of a market economy, CIDA considered it unwise to invest in development projects such as the previously mentioned model farm. As Peter Daniel observed, "basic agricultural policies are not in place. Privatization and registration of land and the ability of farmers to borrow against the land to get credit or to raise capital to improve their farms and their herds is not in place. There is no point in having one model farm if all of the other pieces are not in place." The Committee, having heard the diverse views of experts on the value of agricultural sector support, recommends:

Recommendation 4:

That Canada actively support Russia's reform of its agricultural policies and provide technology, expertise and information to Russian farmers.

Many analysts of the Russian economy have called for action to be taken to rectify what they perceive to be a deteriorating infrastructure situation. In his testimony to the Committee, Larry Black urged the Government of Canada to assist Russia in its rebuilding of infrastructure, roads and railroads. However, the Committee cannot support this suggestion, given the limited funds available. Retaining a focus on technical assistance and education appears to be a more effective solution given the financial circumstances.

In addition, witnesses from the Kennedy Centre urged that the West remove itself from the formal task of political party and political institution building. That policy has proved ineffective, and perhaps counter-productive if one looks at many actors in the Russian political system today. The policies of the past 10 years are implicated heavily by their connection with the current Russian elites.

Rather, they suggest direct involvement with NGOs and communities. This was echoed independently, by John Young, who also suggested that a direct local-to-local, regional-to-regional, approach be taken as well. Specific communities and regions in Russia and Canada, particularly northern ones, might have much to share. According to Mr. Young, the development of democracy through local government is perhaps best not handled through federal officials from either Canada or Russia.

This observation counters somewhat received notions of where Canada might be effective. CIDA and several witnesses pointed to the Canadian expertise in federalism as a natural fit with Russian needs. The Committee agrees with this, and is encouraged to see that Canada has several projects linked to the development of federalism in Russia. However, it is unclear whether Russian federalism fits fully the Canadian model of federalism, since restoring the power vertically is the anti-thesis of a Canadian separation of jurisdictions. Notwithstanding this last comment, the Committee is seized by the important contribution that Canada is making by assisting Russia in reforming its federal apparatus. More needs to be done, however. The Committee recommends:

Recommendation 5:

That Canada make available to Russia its experience in the organization of a division of power between federal and regional governments. In consultation with the Russian government, technical assistance should be provided in such areas as constitutional law and practice, federalism and the roles of different jurisdictional levels. Moreover, co-operation programs designed to assist in the training of municipal officers and to provide the Canadian experience on accounting procedures, administrative municipal affairs and provincial government should be offered.

B. Boosting the Canada-Russia Economic Relationship

It is no secret that the Canada-Russia economic relationship has not developed according to existing potential. According to senior DFAIT officials, Canadian firms scaled back exports and investments in the wake of the 1998 Russian financial crisis[75] and owing to the lack of progress in the banking sector[76] and in light of the country's deteriorating

75 Russian purchasing power declined as a direct result of the devaluation of the rouble.

76 Poor transparency lowered the availability of trade finance for Russia.

investment climate. Current trade and investment impediments include the existence of a high bureaucratic burden, resulting corruption, and an overall negative perception of the Russian market. On a positive note, Russia is presently undertaking to implement the necessary structural reforms that would attract and retain additional Canadian investment and trade.

Canada's exports to the Russian Federation remain at pre-1998 levels. Indeed our exports registered a steep decline as a result of the above-mentioned crisis (from $379 million in 1997 to $180 million in 1999), before rising back up to the $200 million mark in the year 2000. Canada's top exports in 2000 included building materials, oil and gas equipment, tobacco and pork.

The situation in 2001 was even more favourable, as exports rose to the $290 million level. To this number one can add another 25% to 30% to cover exports transhipped through third markets such as the U.S., Finland, Latvia and other European countries. Finally, Canadian services (e.g., infrastructure, energy, forestry, legal, mining) have also found a market in Russia, though estimates in these areas have proven difficult to obtain.

On the other side of the ledger, imports of goods from Russia totalled $666 million in 2000, up almost 10% from 1999's figure of $607 million. Raw materials (e.g., crude oil, precious metals, frozen fish, steel) account for the bulk of these sales into the Canadian market. On the other hand, 2001 numbers reveal a sizeable decline in imports to the $361 million level.

From 1997 to 2000, Russia amassed a cumulative balance of trade surplus with Canada of over $1.6 billion. Without a doubt, there remains considerable potential to make improvements on the export side. Russia continues to possess a resource-based economy that is considered to be a good match and target market for Canadian resource extraction, agri-food and the housing/construction material sectors.

The federal government is attempting to enhance access to the Russian market through three channels: the activities of the bilateral Intergovernmental Economic Commission (IEC);[77] accession negotiations on Russia's entry into the WTO; and negotiation of a new Foreign Investment Protection Agreement (FIPA). Yet as Vladimir Popov argued before the Committee, the Canadian trade presence is well below its potential and still more should be done to improve bilateral trade relations.

---

77 The IEC is a bilateral forum aimed at fostering trade, investment and the transfer of technology between Canada and Russia, as well as to advance key joint projects and address barriers to economic co-operations. Some of the trade obstacles that Canadian firms face in the Russian market include the existence of competing regulatory requirements, difficulty in obtaining information on these requirements, inconsistent application of customs procedures, and lack of transparency on changes in duties, rules, export tariffs and licenses. Canada has also used the IEC forum to advance reforms to the Russian tax code, dispute settlement and contract enforcement procedures, and policy frameworks for resource development.

On the investment side, the estimated value of the stock of Canadian direct investment in Russia totalled some $423 million (2000), concentrated in the mining and oil and gas sectors but also found in other activities such as food services and high technology. While the Russian market continues to display considerable economic potential, and the encouragement of foreign investment is a stated priority of the Russian government, concerns over a lack of guarantees protecting Canadian investments in Russia have kept the total stock of investment below its potential.

Specifically, Canadian concerns in this area have included the existence of poor corporate governance, the complexity and uncertainty concerning domestic legislation, and a lack of effective recourse through the judicial system in order to resolve investment disputes. On the latter point, there remains great uncertainty surrounding the extent to which Russian parties and entities, especially government agencies, respect the contractual and other rights of non-Russian investors. It bears reiterating the point that there is an urgent need for a stable, attractive investment climate in Russia.

Several Canadian firms, active primarily in the natural resources sector, are involved in serious and expensive disputes with Russian companies that maintain ties to the Russian government or to regional governments. For example, Norex Petroleum alleged that it was stripped of its 98% ownership of the Russian oil company Yugraneft at a disputed shareholders' meeting to which armed gunmen were dispatched by the minority shareholder Tyumen Oil Co. to remove the foreign management team. While this issue does not represent a conflict between governments, it is one that has become politicized and, according to the Russian company involved, should be resolved within the legal system.

In an ownership dispute in the year 2000, Pan American Silver Corp. took a US$38 million write-down of its investment in a mining project, in the process abandoning the project. These and other examples illustrate the lack of protection for foreign investors in Russia with respect to corporate governance and the rule of law.

A number of important, more specific suggestions for enhancing the bilateral relationship were provided to the Committee. On the critical issue of ameliorating investment protection, we were informed of the need to modernize the existing Foreign Investment Protection Agreement (FIPA) with Russia to include, among other things, effective enforcement mechanisms. The existing investment agreement signed in 1989 provides limited protection for Canadian investors compared to more recent NAFTA-type ones. Discussions on the development of an enhanced bilateral agreement for the promotion and protection of foreign investment (FIPA) continue. The Committee, dissatisfied with the slow progress in this area, recommends:

Recommendation 6:

That the Government of Canada accelerate efforts to complete a modernized Foreign Investment Protection Agreement with Russia. This agreement should incorporate transparent and effective enforcement mechanisms and include, but not be limited to: protection against arbitrary expropriation or expropriation without adequate compensation; certainty of title; surety of licenses; and a free cross-border transfer of funds.

Second, improving the rule of law in Russia would increase market access for Canadian firms and would enhance investment by our companies. Organized crime demanding protection money under threat of violence has been a problem for Canadian business. The Government of Canada has placed a lot of effort into resolving investment disputes in which Canadian projects have not been compensated for expropriation, regulatory ambiguity or outright criminal acts. However, there is hope for improvement. To deal with criminal matters, and thereby protect our overseas business interests, DFAIT officials urged the federal government to devote additional resources to the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) to tackle cases in Russia where criminal involvement was affecting our commercial interests.

Third, Ron Denom urged the federal government to create a development finance institution, perhaps as a subsidiary of the Export Development Corporation (EDC) rather than a separate Crown Corporation, to deal with the gap in existing financing at the beginning of the development of larger projects. Such an institution could provide financing and related support on a commercial basis to private-sector ventures in developing economies. It could provide seed equity capital to Canadian firms not currently available through either CIDA or the EDC, to cover off the period between the completion of the project feasibility study and the closing of the project financing. These agencies tend to come in later in the development cycle. As Mr. Denom explained, the new financial institution would be "a source of loan money, of equity, of guarantees, and management and advice at the early stages of projects in these emerging and transitional economies. In other words, it should come in as a participant in the early studies of the projects, and to be an early investor into these projects."

Currently, Canada is the only one of the G8 countries without such an institution; all told, there are 17 of these within the set of industrialized countries. To rectify this shortcoming, the federal government is developing plans to create a new government-owned financial institution to aid small and medium-sized firms to export to developing countries. If these plans are realized, a total of $300 million in initial capital could be

provided for these higher-risk loans and investments. The new institution could be independent or an arm of either the EDC [78] or CIDA.

While the EDC remains interested in the Russian market and engaged in a thorough review of the Russian economy, it continues to exercise caution. However, it has now reopened its lending window to the Russian government and is considering providing loans to major profitable companies, principally in the natural resources sector, displaying favourable export earnings.

Both DFAIT and Ron Denom expressed a desire for greater EDC involvement in Russia. However, EDC works on a bank-to-bank basis so there may be a need to wait in order to first see an improvement in the banking system. The agency is quite concerned about the lack of reforms in this sector and is only considering dealing with certain state-owned banks and those primarily owned by Western banks.

Another key EDC concern expressed to the Committee is the high risk attached to foreign investment in Russia. The agency increasingly views the country as comprising two distinct markets: a relatively low-risk market for Canadian exports and a more risky investment market. To minimize the latter risk, it is deemed appropriate for foreign companies to invest on their own. This approach would eliminate opportunities for Russian investment partners to attempt to take over foreign investment.

To enhance trade representation in the key but often neglected Russian Far East, Aurel Braun pointed out the need to open up a new consulate in Vladivostok to deal with the interests of Western Canada in Pacific Russia. This need to establish consulates in the outlying regions was supported by the witnesses from DFAIT. The idea of establishing honorary consuls in the various regions of the vast Russian territory was also broached during the hearings. There is already an Honorary Consulship in Vladivostok that has been quite effective at minimum cost. Vladivostok is the natural gateway to Pacific and Far Eastern Russia and is connected by direct air transport to the Pacific Northwest. Even if hard-working, the Honorary Consulate is limited in its scope of operations (e.g., it cannot issue visas). Despite being almost contiguous, Western Canadians and Eastern Russians must rely on government services provided from Moscow, which is ten time zones removed.

The Committee is in agreement with suggestions to raise the Canadian trade representation in the regions of Russia, especially in Pacific Russia, and thus recommends:

---

78 As it stands now, the EDC is geared toward exports to less risky developed countries.

Recommendation 7:

That Canada broaden its regional diplomatic representation in Russia through the establishment of additional consulates. In particular there should be an upgrade of the consulate in Vladivostok to full consulate status, through which the economic and other interests of Canadians operating in Pacific and Far Eastern Russia can be supported.

Finally, the Committee heard a number of other potential recommendations for Canadian action. These are listed as follows, with the sponsoring witness identified in brackets:

- Provide Russians with the tools required to learn about the market economy (Sergei Plekhanov) and offer training in business management techniques (Patrick Armstrong and Amy Knight);
- Help facilitate Russia's admission to the WTO (Larry Black);
- Facilitate the rescheduling of Russia's considerable debt (Larry Black);
- Hesitate before imposing anti-dumping action against Russia (Larry Black); and
- Ensure that CIDA, with its current focus on civil society and environmental issues, still maintain an interface with business (Alex Rotzang).

These are all valid suggestions, most of which are being considered or acted on, or are incorporated in previous recommendations within this report. One important supplement to this list is the valuable role played by business organizations and business-to-business contacts. The value of organizations such as the Russian-American Chamber of Commerce was impressed upon the Committee while it was in Washington. In Canada, there is the Canadian-Russian Business Forum in Toronto, as well as similar associations in Calgary and Vancouver. In Russia, there is the Moscow-based Canadian Business Association of Russia (CBAR). Recognizing that business development between Russia and Canada needs eventually to move from the government toward industry, the Committee recommends:

Recommendation 8:

That the Government of Canada encourage Canadian and Canada-Russia business-to-business organizations to develop into effective, visible and active vehicles for business promotion. Furthermore, in conjunction with the sentiments expressed in Recommendation 3 (on education), the Government of Canada should promote the twinning of business schools between Canada and Russia.

C. Security Issues

Three security issues of prominence were raised during Committee hearings: Ballistic Missile Defence (BMD), NATO and the Chechnya situation. Russia recognizes Canada's significant, historical relationship with the United States as well as Canada's importance as a multilateral actor.

Canadian involvement in the BMD is critical to American defence planning. Canada's official position is that this country is waiting for formal American proposals on BMD, at which point it will be in a position to comment on the issue. In essence, the federal government remains open to seeing what the Americans will propose and will assess such a proposal on its merits. Nonetheless, Canada is a key supporter of multilateralism and of the international treaty systems that provide a framework for the control of the use and proliferation of nuclear weapons. We are a member of NATO, of the UN, of the Francophonie, of the Commonwealth and of the Summit of the Americas. For Russia, appeals to Canada for an understanding of the Russian position on the ABM treaty and other issues also represents an appeal to the many other countries with which Canada is engaged.

The Committee heard no recommendations in the difficult areas of NATO expansion and Chechnya. The Committee has already expressed its opinion concerning NATO in the NATO Report. The new NATO-Russia agreement of May 2002 is welcomed by the Committee as being line with our stated desire to have NATO engage more fully with Russia.

On Chechnya, as elsewhere in the world, Canadian policy is to balance a respect for the sovereign and internal affairs of other countries with the need to affirm universal values of human dignity and security. Canadian policy on Chechnya is a matter of record and has been reiterated in multilateral fora such as the Organization for Security and Co-Operation in Europe (OSCE).

Larry Black and Sergei Plekhanov both stressed the need to be forcefully engaged with Russia over its foreign and domestic policy activities. Russian security and stability has an intrinsic value. However, as with any country, Russia must strike a balance between its security needs and the rights of the people within its borders. Canada has the potential to play a role in encouraging Russia to arrive at and maintain such a balance, and therefore assist in incorporating Russia into a partnership of democracies.

D. Northern Development

Northern issues are familiar ground in Russia-Canadian relations. We share a common arctic and a common geography, and Canada and Russia have a long record of co-operation in international, multilateral and bilateral regimes and initiatives. Although Russian and Canadian positions on issues ranging from indigenous peoples to

environmental concerns to questions of custodianship of a special place in the globe are well known, the profile of Arctic and northern issues is an issue for which awareness needs to be generated and sustained.

It is worth noting that Larry Black informed the Committee of an alternate future, nipped in the bud many years ago. At the moment of the Russian Revolution of 1917, a Canadian Pacific official was in St. Petersburg to sign a treaty that would have linked Russia's railway and telegraph system to Canada's thereby effectively encircling the globe in one seamless transportation and communications network. The potential for such an effective partnership of the North remains.

Therefore the Committee recommends that:

Recommendation 9:

The Government of Canada take measures to assign a higher priority to, and elevate the public profile of, northern development issues that are of common interest to Russia and Canada.

E. Immigration

The Committee also heard of the need to augment Canada's ability to process immigration requests at its Russian diplomatic posts. Vladimir Popov suggested that an additional two immigration officers be located in the Canadian embassy in Moscow for this purpose. Several witnesses also commented that the issuing and processing of visas constituted a hindrance to investment and business dealings with their Russian counterparts. The Committee has heard that in the wake of the Winter 2002 Team Canada visit to Russia the federal government has taken steps (e.g., by increasing resources and by streamlining procedures) in order to ameliorate this situation.

The Committee is also cognizant of the difficulties surrounding international travel and movements of peoples in the wake of the attack on the World Trade Centre and the associated challenges facing the federal government. However, in light of the importance of the issue of visas and immigration, the Committee recommends:

Recommendation 10:

That the Government of Canada ensure that necessary steps and procedures be taken to establish an effective capacity in Russia to process expeditiously immigration and visa demands.

PART 2 – UKRAINE

INTRODUCTION

The Committee undertook to examine Ukraine in this study for a complex blend of reasons. Ukraine is for the first time a state as well as a nation. Previously it comprised a crucial part of the Soviet Union and, before that, Imperial Russia and the Austro-Hungarian Empire. Ukraine was the agricultural powerhouse and an industrial basin for the Russian and Soviet economies.

With the collapse of the Soviet Union, the unravelling of the intense and highly integrated infrastructure, institutions, and political systems that existed in Russia and Ukraine leaves a number of key questions to consider. How will Ukraine fit into a broader Europe? How will Russia relate to Ukraine or how will it influence Ukraine? How will Ukraine's foreign policy towards Russia evolve?

These are all important questions for this Committee to ponder as it assesses Ukraine and the Ukrainian-Canadian relationship. The Committee recognizes that there are no real precedents for transitions such as those being made by Ukraine and other countries from former Soviet rule. Transition does not equate readily with accepted strategies of development or adjustment. As Orest Subtelny reminded the Committee, Ukraine is already a modernized country; it has just modernized in a different manner. Ukraine is learning how to deal with transition and Canada is learning to respond and help as both go forward.

Ukraine also continues to occupy a key geopolitical position, situated as it is between Russia and its European neighbours. Its relationship to NATO, as well as that of Russia, is worthy of Committee consideration.

Finally, Ukraine has close family ties with Canada. Canada's involvement in Ukraine in modern times dates back to Canada's recruitment of immigrants from that country to settle and develop Canada's West. From the 1890s, these immigrants contributed greatly to Canada's development. The place within Canada of over one million Ukrainian-Canadians provides ample justification for any discussion of this region to rightfully include Ukraine.

UKRAINE POLITICS

The Committee heard testimony on two important areas of Ukrainian domestic politics: culture, history and citizenship; and the evolving political situation.

A. Culture, History and Citizenship

The Committee heard testimony that a core concern for the new Ukrainian state was nation building. Not only is Ukraine engaging in economic and political transition, but it is also building a nation-state for the first time. Ukrainian identity has existed for centuries, but post-soviet Ukraine represents a first statehood for Ukraine as a modern, industrial state.[79] Witnesses specifically pointed out that at the start of independence, Ukraine lacked the components of a sovereign state as all of these, including personnel, had been centralized or created in Moscow during the Soviet era. For most of its recent history, Ukraine had been divided between Poland (then Austria-Hungary) and Russia, with the Dnieper River forming the line between eastern (and southern) Ukraine and western Ukraine.

Witnesses informed the committee that western Ukraine – Galicia[80] – has traditions that are "European" – a legacy from its membership in the Austro-Hungarian Empire. As Paul Magosci informed the Committee, there were Ukrainian members of parliament in the Austro-Hungarian legislature, and there were Ukrainian schools and university departments. All of these promoted Ukrainian nationalism in a 19th–century, liberal mould.

The Eastern part of today's Ukraine was subsumed into the Russian Empire (which did not recognize Ukraine as a separate entity, culture or nation) and then to the Soviet Union, which dealt with nationalism only through the lens of Soviet ideology.[81] This reality was compounded by Tsarist and Soviet political legacies that were not favourable to developing independent or democratic political expression. The industrial development of eastern and southern Ukraine in the 19th and 20th centuries also meant the migration of a large Russian population to this area. Soviet Premier Khrushchev added a final complexity to the Ukrainian jigsaw. He "gave" Crimea, which had been Russian in name, to the Ukrainian Republic (Ukraine SSR) of the Soviet Union.

Bohdan Klid commented that in comparison with other post-Soviet states, Ukraine has managed excellently with regard to ethnic and regional tensions. Moreover, as David

---

79 There was an independent Ukrainian state briefly in 1917 after the Treaty of Brest-Litovsk. The Red Army finally incorporated Ukraine into the Soviet Union in 1920.

80 Most Ukrainians who immigrated to Canada around the turn of the 20th century were Galician.

81 Russians of Soviet generations still have difficulties recognizing Ukraine as a separate culture, according to Larry Black.

Marples and Bohdan Harsymiv told the Committee, tensions between east and west, between ethnic Russians and Ukrainians, have to all intents and purposes not arrived. Ethnic Russians in Ukraine identify themselves as Ukrainian citizens. According to Dr. Magosci, this is in part because they are indigenous to the region and have been so for at least a hundred years. Crimea, while causing some issues regarding disposition of the Black Sea fleet as well as demands for some form of autonomy, has played out as a regional issue, not an ethnic one.

B. The Current Political Situation

Ukraine, as more than one witness noted, is undergoing a difficult triple-transition. Prior to 1991 it had no significant history as an independent state. It is currently engaged in state–building at the same time as it is undergoing post-Soviet economic and political reforms. Most institutions did not initially have in 1991 the procedures or wherewithal to function effectively. According to James Jacuta (Director of Ukrainian Studies, Canadian Institute of Canadian Studies, University of Alberta), precedence, practice and procedure were absent when the newly independent legislatures sat down for the first time.

Orest Subtelny (Professor of History, York University) noted that it is important to understand that a Ukrainian elite that is "new and not-so-new" currently runs Ukraine. Despite his optimism for Ukraine, Mr. Subtelny stated that members of the new elite used their position in the previous regime to privatize Ukraine to their advantage. The Ukrainian state is therefore viewed by some Ukrainians not as a mechanism for serving society but as a tool for this elite to jump from one ship to another. In Ukrainian politics this has created, unfortunately, a "we/they" mentality among the electorate.

The Committee is concerned about political developments in Ukraine: at a certain point, relative comparisons of democratization with other post-Soviet states that might be faring worse than Ukraine should encompass a recognition that developing democracies also require a dedication to transparency and accountability. That being said, the Committee also heard testimony on the lively and positive nature of Ukrainian civil society. Testimony was given on the actions of many ordinary Ukrainians to further democracy and development, and the desire of most in Ukraine to move towards a normalized liberal democracy. According to some witnesses, the basis exists in Ukraine for the development of a proper, grass roots democracy based on a middle class with its own set of interests and the desire to hold the government accountable for its actions.

Ukraine, since 1999, has been in a state of political flux and economic uncertainty. While some witnesses expressed that opportunities do exist for Canadian business in Ukraine, others did not foresee doing much business there at the present time.

The complexity of Ukrainian politics cannot be overestimated. The parliament – the Verkhovna Rada – is split by economic, ideological, and regional cleavages. The Committee was informed that President Kuchma has attempted a delicate balance

between orienting Ukraine to the West without alienating Russia, and towards reforming the economy without alienating the key energy and heavy industry sectors on which his political base is founded.

Political party development remains with much to be done, and some politicians and bureaucrats have been implicated in behaviours ranging from conflict of interest to cronyism, bribery, corruption, and organized crime. In testimony and in some media in Ukraine and elsewhere, reference has been made to organized crime and corruption going to the highest levels of politics in Ukraine. Furthermore, as Peter Solomon pointed out, Ukraine is well behind Russia in the reform of the legal system and development of its laws.

Ukraine's poor economic performance was an issue that helped the formation of a loose centre-right coalition in the Rada in 1999 headed by Viktor Yushchenko and supported by President Kuchma. However, differences between the President and Cabinet members have appeared, with the former deflecting attempts to reform the energy and heavy industry sectors located in Dnipropetrovsk, his political base.[82] Moreover, Yulia Timoshenko,[83] the Deputy Prime Minister in charge of Energy, was arrested in February 2001.[84]

In January 2000, President Kuchma proposed and won a referendum limiting the powers of the Rada to the benefit of the Presidency. This development was ostensibly to allow the President to push through economic reforms in order to restructure and invigorate Ukraine's economy. However, a political crisis began with a controversial referendum in April 2001, which gave the President powers to dissolve the Parliament. It was not ratified by the legislature.

Prime Minister Yushchenko was removed by a new coalition formed between the Communists and those supported by the oligarchs. Neither political group wants eastern

---

82 Ukraine inherited the same post-Soviet mixture of politicians, businessmen and administrators as did other former Soviet republics. The President, Leonid Kuchma, comes from Dnipropetrovsk in Eastern Ukraine. –. That city is the political and economic centre of the old, Soviet-era, industrial heartland of Ukraine. It is also where Leonid Brezhnev developed his particular brand of Soviet *Nomenklatura* politics.

Information provided the Committee suggests that the legacy of the Soviet bureaucracy is strong in Dnipropetrovsk. Industrial and political elites – oligarchs and the government – control as their private interest what is essentially the unreformed energy and heavy industry sectors of Ukraine's economy. President Kuchma had been reluctant to embark on large-scale political and economic reforms that could jeopardize their position as well as employment (and therefore votes) in this unreformed sector. In short, Ukrainian political economy is dominated by a group with a specific geographical base of power and associated with elites from the Soviet era.

83 Timoshenko came to prominence through her connection with the gas industry, where she made substantial money. She had a personal dispute with Kuchma and joined the opposition.

84 The Ukrainian Supreme Court cleared Timoshenko of charges after two appeals.

Ukraine reformed, albeit for different reasons.[85] The government of Prime Minister Yushchenko had also lost support from rural Ukraine with the reform of agriculture. The Committee was told that Ukrainian oligarchs now seek closer ties with their Russian counterparts rather than look to the West, and that eastern Ukraine's economic development will be closely tied to Russia.[86]

Of concern to observers of Ukrainian politics has been the role of the Gongadze affair in all this. There has been increasing control of the state over the media, including harassment of editors, the closure of opposition newspapers and persecution of individuals who have spoken out against the government.

President Kuchma and the government found themselves under scrutiny and attack as a result of the disappearance and probable murder of Ukrainian journalist Georgi[87] Gongadze in September 2000.[88] Gongadze was investigating stories of corruption involving the President. The investigation of Gongadze's murder has progressed in what some might characterize as a slow, haphazard and contradictory manner.

There are a few possible inferences from the last two years of Ukrainian politics. First, the emergence of the 2001 coalition capable of blocking reforms may not augur well for the future of economic reform in the eastern, industrial sector of Ukraine or for breaking the apparent stranglehold Dnipropetrovsk politics has on Ukraine's national stage. It might also create issues for Western foreign investment and economic development projects through the increased presence of Russian investment. On the other hand, it also seems to indicate no desire for Ukraine to return to a state-controlled economy. Furthermore, the centre-right coalition has been energized by the Gongadze affair and by political support in the streets. The coalition was a temporary negative one, according to David Marples.

Second, one should note there still remains some effective power in the Verhovna Rada. As David Marples informed the Committee, it is doubtful whether any other post-Soviet legislature, excluding the Baltic States, could have removed the Prime Minister. The balance between Rada and Presidency remains intact.[89]

---

85 The Communists wish to re-nationalize industry; the heavy industrialists (i.e., the oligarchs) liked things the way they were before Yushenko's putative reforms.

86 See also the sections on economic policy and foreign policy.

87 Gongadze was Georgian born. In Ukrainian his name is spelled and pronounced Heorhiy Gongadze.

88 Gongadze disappeared on 16 September 2000. A headless corpse generally believed to be his was discovered in November 2000.

89 David Marples was also careful to point out that the Ukrainian president still held too many powers over the legislature.

Third, President Kuchma's ambitions to bridge Ukraine across East and West may have been compromised. With oligarchs holding the upper hand, their interests in dealing with their Russian counterparts seem strong. There may be repercussions for Ukraine's foreign policy. Others, however, pointed out that Ukraine's foreign policy, driven by fuel needs, inevitably moves East in the winter and then shifts to the West in the spring.

C. Postscript: March 2002 Elections to the Verkhovna Rada

Over the course of this study, testimony on *the* state of democracy in Ukraine has concerned the Committee. The latest round of parliamentary elections was overshadowed by the continuation of a difficult presidential-parliamentary relationship. The election was closely watched by outside observers, since the previous parliamentary and presidential elections (1998 and 1999 respectively) fell short of OSCE standards and international commitments.

The Rada and the President agreed to a new electoral law in October 2001 after considerable wrangling and the deployment of five presidential vetoes. A key component of the law was the creation of District (constituency-level) and Polling Station Election Commissions, including proportional distribution of leadership positions to participating parties.[90] Witnesses to the Committee commented favourably on the ability of political parties to have access to these commissions because they in effect created 3,500 scrutineers where there were none before. Each scrutineer will have their own party interest, but each will also be watching everybody else.

Unfortunately, problems did affect the elections. These were a replication of the issues that concerned the Committee over the course of its hearings: freedom of information – particularly media freedoms – and administrative abuses. The new law did nothing to clear up several inconsistencies in the old codes or related legislation, nor did it make amendments to the Administrative Code. As a result, violations of electoral rights such as abuses of administrative resources, the distribution of free goods and the interference of state officials could not be prosecuted effectively.[91]

The International Election Observer Mission (IEOM) noted a "general atmosphere of distrust" deriving from the points above. The campaign was furthermore marred by poor debate on the real issues facing Ukraine, illegal interference by public authorities in the electoral process, the murder of a prominent politician on the eve of the elections, other

---

90 *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, International Election Observer Mission 2002 Elections to the Verkhovna Rada of Ukraine, p. 4 (hereafter *IEOM Statement*). The IEOM is a joint effort of the Organization for Security and Cooperation in European (OSCE), the OSCE Parliamentary Assembly (OSCE PA) the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) and the European Parliament. Canada is an active and visible member of all these organizations save the European Parliament.

91 *IEOM Statement*, pp. 4-5.

isolated incidents of violence, and allegations of intimidation and harassment against opposition contestants, activists and voters.[92]

More positively, Orest Subtelny noted that there was a much more concerted effort by political parties in this election to convince people to vote. Television and public relations were being deployed and the opposition was getting access - even if in some places minimal access - to television, which is a significant factor in the visibility of political choices.

The results of the election were as follows.

Parliamentary election results, March 2002
(% of vote)

Our Ukraine	23.6
Communist Party of Ukraine	20.0
For a United Ukraine	11.8
Yuliya Tymoshenko Bloc	7.3
Socialist Party of Ukraine	6.9
Social Democratic Party of Ukraine (United)	6.3
Natalia Vitrenko Bloc	3.2
Women for the Future	2.1
Winter Generation	2.0

Source: Central Election Commission of Ukraine.

The implications of the election remain undetermined at the time of writing, in that political coalitions are still being formed in the Rada. However, according to the Economist Intelligence Unit (EIU), a few observations are discernible. It is the first sharp reduction of the numbers of the left in the Rada since Ukrainian independence. The size of the vote for Our Ukraine, led by former Prime Minister Viktor Yushchenko, is a large vote in favour of stability and reform for Ukraine. However, the almost equal balance of reformist and pro-presidential parties will have implications for stability in the new Rada. The significant representation of oligarchic business interests from Donetsk and Dnipropetrovsk should, according to the EIU, insulate President Kuchma from impeachment attempts, leaving aspects of Ukraine's politics still in a deadlock.

---

92 *IEOM Statement*, p. 2.

UKRAINE'S ECONOMY: CURRENT SITUATION AND THE STRUGGLE WITH REFORM

A. The Existing Economic Situation

Ukraine possesses a number of important advantages compared to other countries. Its population is well educated and highly proficient in important subjects such as mathematics and science, as well as in certain technical areas. It contains bountiful mineral resources, although it is under-endowed in important energy commodities such as oil, gas and coal. It must import these vital inputs to its heavy industries, largely from Russia. Ukraine is also blessed with superb farmland. However, owing to more than fifty years of communal agriculture, Ukraine is not equipped to capitalize on this resource in the global economy, owing to outdated machinery together with no real transportation or distribution systems.

On balance, the country continues to display considerable long-term economic potential. However, this potential remains, for the most part, unfulfilled. Ukraine has seen its officially recorded economy shrink by roughly two-thirds since independence, with the slow pace of structural reforms and otherwise poor policy-making having contributed to an erosion of living standards. Per capita incomes have fallen considerably since 1991, with the result that a significant percentage of the population is now experiencing poverty.

Despite the overall negative economic indicators since independence, Ukraine's economic performance has registered an improvement since 1999. In 2001, GDP growth of 9.0% was reported, and the annual rate of inflation had declined to 6.1%. Two additional positive developments were observed in 2001: the broadening of industrial growth away from the leading metals sector (although much of the recovery is still taking place in the heavy industrial and energy-intensive sectors of the economy), and the bumper grain harvest experienced in July and August.

It is clear, therefore, that Ukraine's economic growth has improved substantially. Much of the credit, however, should go to the activation of idle economic capacity instead of the major micro-economic restructuring that needs to occur. Sustaining the recovery will prove an easier task if solutions can be found to a host of the country's underlying problems. These include: the lack of a legal system that can enforce contracts; the need for fair and transparent rules; the inadequacies of Ukraine's banking sector; the presence of an inequitable and unpredictable taxation system; the presence of bureaucratic hurdles; and a less than optimal attitude to foreign investment.

A number of these deficiencies will be covered in the section that follows. On the question of foreign investment, though, DFAIT officials informed the Committee in June 2000 that Ukraine had been able to attract only roughly US$2.5 billion in foreign direct investment since 1991. Recently, however, the country has experienced a surge in direct investment by Russian companies keen on acquiring newly privatized corporate assets.

This infusion of capital, coming on the heels of additional steps by the country's leadership to reintegrate with Russia, has raised concerns over sovereignty in Ukraine.

Corporate concentration remains high, with a small number of Ukrainian oligarchs (business tycoons) influential in the corridors of power and very skilled in investing their fortunes elsewhere.

Moreover, Ukraine is ranked 83rd on Transparency International's list of 91 most corrupt countries. The cost of corruption in the country is high; for example, it is certainly a major obstacle to legal reform and investment. The hope is that systemic improvement in the economic structure of the country will be of some help in easing the problem.

As well, the country has borrowed extensively, amassing a total debt of some US$12 billion in just over a decade. Foreign creditors' willingness to continue to bail out the country has already been tested and debt defaults barely avoided. The International Monetary Fund only recently decided to resume lending.

A final point to emphasize is that developments in Ukraine's trade policy, such as arbitrary increases in tariff rates, discriminatory treatment of certain imports, and quantitative restrictions placed on key imports, have rankled the country's trading partners. These concerns have been addressed to Ukrainian officials through the World Trade Organization's (WTO) process of accession negotiations.

B. Implementing Reforms: Combating Policy Inertia

Much of Ukraine's future success will depend on the establishment of an appropriate and effective economic, legal, and institutional framework for development. There is a fundamental need in Ukraine to strengthen the country's institutional underpinnings such as democracy and the rule of law.

However, structural reforms have been slow to materialize. Even in instances where legislation has been passed, the laws and regulations deriving from the legislation have seldom been fully implemented. Senior DFAIT officials told the Committee that the international community has become uneasy regarding the pace of reforms in Ukraine.

While President Leonid Kuchma has pledged to undertake these reforms since as far back as 1994, he has encountered opposition from both the country's Parliament and from interests in the agricultural and state-owned industrial sectors. The Government of Ukraine's inability (in certain cases, lack of commitment) to undertake serious economic reforms has been at odds with its quest to participate in Europe's integration process.

Major reforms are indeed required in a number of key areas. For example, it is generally recognized that a reformed legal and judicial system would greatly enhance the country's

economic development and attract needed investment. In the case of Ukraine, the legal and judicial system had to be developed from scratch.

The Committee wishes to note that while judicial reform will be a long process, recent changes in Ukraine could have a significant impact on the country's courts and hence the creation of a functioning independent judiciary. First, Civil and Criminal Codes and Codes of Procedure have been worked on. Moreover, adoption of the Law on the Courts in March 2002 should provide for the organization of the courts, the creation of a State Court Administration Agency, an Academy of judges of Ukraine and the creation of a judicial self-governing body. These moves are essential for the establishment of an independent judiciary. All efforts should be made to ensure that there is follow through on these major initiatives as they will go a long way in developing the appropriate legal climate in Ukraine.

Second, the pace of tax reforms has been sluggish at best, with draft tax legislation languishing in parliament. Additional progress on tax reform is viewed as important in reinvigorating the business climate and reducing the size of Ukraine's underground economy. Requests have also been made for the country's State Tax Administration (STA) to be reformed in a way that enhances transparency and curbs the aggressiveness displayed by the organization's collectors and inspectors. The STA appears to be one of Ukraine's least preferred institutions.

Third, the Ukrainian government bureaucracy continues to function in much the same way as it did in the Soviet era. Steps must be taken, for example, to reduce the number of officials required to register and run a business.

Fourth, a key challenge for policy-makers is to diversify the economy away from heavy industry. Regrettably, industrial restructuring continues to be restricted by vested bureaucratic and economic interests and by the inability of political and business leaders to reach consensus on the need for change.

Fifth, Ukraine's banking system continues to be at a relatively embryonic stage of development. It is undercapitalized and weak, and does not meet the most basic needs of Ukrainian citizens. The weaknesses in the system tend to hamper the raising of new investment capital, slow down the pace of privatization and restrict foreign investment. Effective legislation is needed urgently to enable the central bank to deal with problem banks and to implement any necessary recovery plans.

Finally, Ukraine possesses incredibly rich soil for agricultural production, as well as a generally well-experienced farming population. A key problem, apart from the drying up of certain export markets and shortages of fuel, equipment and fertilizers, has been that agricultural reforms have been virtually non-existent. The Government of Ukraine is only now beginning to reform its agricultural sector, with plans to reform land ownership, improve the distribution of land titles and develop market institutions.

UKRAINE FOREIGN AND SECURITY POLICY

Ukraine's foreign policy direction might best be described as westward-looking and eastern-bounded. There are a number of strong influences pulling Ukraine westward. These include Ukrainian national sentiment in combination with concerns over Russian domination, Ukraine's Galician heritage, a significant Ukrainian Diaspora concentrated largely in the new world states of Canada, the United States and Australia, a strong interest in attracting Western investment, and a desire to join its European neighbours.

Looking eastward, mention must also be made of the links that Eastern Ukraine has with Russia's economic infrastructure. Historically, the two countries were an integrated economy for many years and close economic linkages continue to this day.

Occasionally, statements have been issued that point out the difficulties and challenges facing Ukraine. These include its geopolitical position with Russia, its large neighbour on its eastern flank; its two uncertain neighbours Moldova and Belarus and its European neighbours. As Ukraine manages its internal politics, restructuring and identity, it is also cautiously identifying its foreign policy direction. Simply stated, Ukraine is charting its course carefully between these, at times, competing interests. The Committee notes the comments of Andrew Witer who, referring to President Kuchma's statement on Ukraine's foreign policy direction, told us: The strategic course for Ukraine is determined by its geopolitical position, its historical and cultural traditions. And they clearly identify our state as a European one."

A May 2002 Ukraine announcement on its future relationship with NATO also bears noting. After a number of years of demonstrating cooperation and a partnership with NATO, Ukraine's Council of National Security and Defense (chaired by President Kuchma) made public the country's intention to develop a long-term strategy to join NATO. This announcement, no doubt following on that of the NATO Russia Council and Russia's cooperative stance towards NATO, is the first time that such a definitive statement about NATO and Ukraine security has been given by the President. While time will tell how precisely this will all play out, the announcement appears to indicate a slight shift to the West in Ukraine's foreign and security policy.

A. Ukraine–Russia Relations

In general foreign policy and security matters, Ukraine and Russia have more recently had a pragmatic, fruitful relationship. Ukraine relinquished its nuclear arsenal in exchange for security guarantees from Russia. As well, the issues of Crimea and the Black Sea fleet no longer fester as they did before. Presidents Kravchuk and Kuchma enjoyed good personal and formal relations with Boris Yeltsin, setting the tone for the current relationship between presidents Kuchma and Putin. As noted above when discussing Russian foreign policy in the region, Soviet integration also forced post-Soviet Russia to take a lead role in managing CIS affairs.

President Putin has sought a closer relationship with Kiev including a February 2001 summit between the two leaders.[93] Significantly, much of the meeting was about reconnecting the economic infrastructure of the two countries. The leaders pledged closer economic and technical co-operation, including joint production in aerospace, arms and energy. Ukraine also agreed to reconnect to Russia's energy grid.

Energy is a key factor. Ukraine is heavily, if not almost completely, dependent on Russian energy – particularly natural gas – for both consumer and producer use. Ukraine's role as a conduit and purchaser of Russian energy cannot be overstated. According to Larry Black, Ukraine buys Russian energy that Russia would like to export to the West at world prices. Lorne Cutler indicated that Ukraine has not paid a significant portion of its gas bills.[94] The Russian potential to bypass Ukraine and go through Poland gives Russia considerable leverage as well, according to Sergei Plekhanov.

The Committee was informed that Russian and Ukrainian oligarchs have a mutual interest in bilateral relations. Russian companies are investing heavily in Ukraine's energy and industrial sectors. The appointment of Viktor Chernomyrdin as Ambassador to Ukraine symbolizes the nature, importance and depth of the relationship. Ambassador Chernomyrdin is President of Gazprom – the giant Russian gas monopoly – and a former Prime Minister of Russia.

Witnesses disagree strongly on Russia's ultimate objectives with respect to Ukraine. According to Bohdan Klid, Russia desires to create in Ukraine a client state as a near-term solution. Ukraine's politicians would consequently be reliant on Moscow for the approbation of their policies, with the long-term prospect being eventual reunion. Certainly, for a state that has finally achieved independence, the prospect of significantly losing aspects of sovereignty to its larger neighbour is alarming.

There are elements in both countries that see a "gathering" of the Slavic lands: a re-unification of the Slavic republics of the Soviet Union: Russia, Ukraine, Moldova, Belarus and possibly Kazakhstan. However, this is not a majority opinion among elites or masses, save possibly in Belarus, and as Larry Black noted, those in favour of Pan-Slavism are not known for their logical capacity. The idea has gained credence from time

---

93 The summit was held in Dnipropetrovsk, apparently for fear of street protests if it had been held in Kiev.

94 Initial Ukrainian–Russian relations were tense for this reason. In the early 1990s Russia used Ukrainian energy dependence in a manner that could be construed as coercive during disagreements between the two countries. The move to world energy prices conflated the problem: Russia claimed energy debts at world prices that Ukraine was unwilling, and unable, to pay. This, unfortunately, has set a tone for the debate on what Russia wants from Ukraine.

to time as individual politicians have used Pan-Slavic structures to insulate themselves from domestic politics.[95]

Gene Fischel of the U.S. Department of State echoed some of these concerns and in particular singled out the appointment of Mr. Chernomyrdin as indicative of Russia's interest in controlling Ukraine. Other witnesses read less into Russian intentions. David Marples informed the Committee that Russia's attitude toward Ukraine is not predatory. Russia's interest in Ukraine is natural, given security and economic realities and the internal dynamics of contemporary Russian politics. Fergal O'Reilly commented that Russia's interests are born of a calculation made on commercial interests.

Finally, according to Sergei Plekhanov, it is not the depth or strength of the relationship that matters, but the basis:

> If Russia and Ukraine become closer on the basis of authoritarian politics, it will not be a good situation. The two great Slavic nations should be friends as democratic countries. Whether closer relations between Russia and Ukraine will be conducive to the development of democracy and a stronger market economy remains to be seen.
>
> It is not good that the Ukrainian President, beleaguered as he was in recent months, has found salvation in the Kremlin's embrace. Many democratic forces in Ukraine did not like to see Russia coming to the aid of a leader who has apparently made significant errors. This type of development should be a cause for concern.

B. Ukraine and the West: Security Perspectives

In security matters, Ukraine is a signatory to the Partnership for Peace (PfP) program with NATO and the two also have a Charter on a Distinctive Partnership. Canada plays a lead role in this partnership in all areas and councils of NATO. While Ukrainian public opinion is not fixed and at times has shifted away from NATO to greater cooperation with Russia and the CIS, Ukraine's engagement with NATO appears to have shifted.

It remains to be seen how this will affect both the public opinion in Ukraine and the long-term security arrangements that Ukraine will foster. Suffice it to say that Ukraine's formal military requirements as stated by David Marples are relatively small at this point. Indeed, Ukraine's military security concerns are minimal in the post cold war era.

---

[95] The most obvious example is the political union of Belarus and Russia signed by presidents Lukashenko and Yeltsin. It is an open secret that President Lukashenko aspires to a career in Russian politics and seeks union with Russia. Yeltsin was probably seeking a position to which he could retire safe from the prospect of impeachment. David Marples informed the Committee that Vladimir Putin was probably more preoccupied with Belarus than with Ukraine at the moment.

Rather, Ukraine has contributed in the multilateral arena by providing peacekeepers, participating in military manoeuvres with NATO, and through the Partnership for Peace programme. Ukraine continues to cooperate with Russia on mutual defence issues. Certainly the events of 11 September 2001, the need to cooperate on terrorism strategies, the shift in Russia's defence policy and thinking and the expected expansion of NATO eastward appear to provide more opportunities for Ukraine to develop a more stable and coherent defence and security policy. It would be an opportune time for Canada to take a leadership role in ensuring that as NATO appears ready for expansion and a new relationship with Russia that Ukraine's geopolitical position be taken into account.

While NATO has historically been viewed ambivalently by Ukrainians, the role of Europe and its relationship to Ukraine appears to be seen more consistently in a positive manner. However, the European Union (EU) has alienated Ukraine, especially as the EU moves to an internal clock and to internal rules that accord no flexibility for Ukrainian needs. Access to the European market, let alone joining the European Community Law (*acquis communautaire*), requires allowing competitive European imports in, and also dealing with the complexity of European regulations and subsidized exports. In the meantime, Ukrainian migrant workers and Ukraine's trade with other Central European states that are, or will be, EU members have been affected. On human rights, Bohdan Klid suggested that Ukraine sees the European Union and the Council of Europe as hypocritical, treating Ukraine far more harshly than other post-Soviet states.

C. Ukraine's Other Option: GUUAM

Ukraine has tried to balance its interests. Considerable effort has already been invested in the GUUAM (Georgia, Ukraine, Uzbekistan, Azerbaijan and Moldova) group. At its heart is developing regional co-operation through transportation – read oil pipeline – corridors. GUUAM has proposed a pipeline project that would transport natural gas across Ukraine and Poland to Western Europe. It aspires to build a region connected and integral to Europe and to Asia, rather than having the region become a forgotten zone.

For Ukraine, the concern is not only about economic development and regional infrastructure but also about being a European link to Eurasia. Bohdan Klid argued that Ukraine offers Central and Eastern Europe the best option for oil and natural gas. Ukraine completed a major oil pipeline in 1999 that could connect to Central Asia through Georgia. He felt the West should support this option over the Turkish-Black Sea transit route. Ukraine has negotiated with Poland to become an exit point to Europe for natural gas as well. Other witnesses also pointed out the potential of GUUAM for Western energy needs.

CANADA'S FOREIGN POLICY OBJECTIVES

There is a long established relationship between Canada and Ukraine based on commonalities and on family ties. Western Canada and Ukraine have both been breadbaskets to the world. This commonality was a constant through the Soviet era as Canadian agricultural assistance and agricultural connections were in the main directed to the Ukraine SSR (Soviet Socialist Republic). In the post-Soviet period, this issue remains one of great potential. Another commonality, more prevalent today, is that we each share a need to deal with a globally powerful neighbour. Such a position can lead to a common worldview in seeking solutions to affairs between states in a rules-based international system and through a mix of multilateral and bilateral negotiations and structures. Finally, we share family. There are a million Canadians of Ukrainian descent. For many Canadians, Ukraine is a homeland: Ukrainians are cousins, uncles and aunts, grandparents, sisters and brothers. Many policies between the two countries reflect Canada's desire over the years to ensure that families are not disconnected by the affairs of state.

In 1991, as Canada celebrated the 100th anniversary of the settlements of Ukrainians in Canada, the Government of Canada became the first western nation to formally recognize Ukraine as an independent country. Since that time, Canadian policy has been to encourage and support the reformist attitudes towards a new and democratic state as indicated by Mr. Eugene Czolij, President of the Ukrainian Canadian Congress, in a joint declaration on continuing development of the special partnership between Canada and Ukraine signed 5 December 2001. The declaration states: "that the secure existence and territorial integrity of an independent, prosperous and sovereign Ukraine is in the fundamental interest of Canada and the entire international community".

Mr. Czolij went on to declare that a reiteration of support for this principal by the Senate of "such a statement would not be simply a complacent affirmation but would shed further light on the benefits all Canadians derive from Canada's international involvement. Indeed, this Committee has the opportunity to explain to Canadians that Canada's assistance to Ukraine should not be perceived as a mere handout but rather as a strategic investment in its own future".

The Committee is in agreement that this strategic approach in assisting Ukraine is of fundamental interest to Canada, as a secure and stable Ukraine would not only contribute to peace and stability but would also create a positive environment for trade and investment. This approach is in accordance with Canada's generally stated foreign policy priorities. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 12:

That Canada continue to support efforts to realise a sovereign, prosperous, democratic, and reform driven Ukraine through Canada's involvement in multilateral institutions and in its bilateral relationship with Ukraine.

A. Aiding the Reform Effort

Canada continues to support Ukraine's development. Since Ukraine's independence in 1991, Canada has provided $228 million in technical assistance designed to support the country's transition to a market economy, to promote democratic development and good governance there, and to augment our bilateral trade and investment. This year, Canada has committed $19 million in the form of Canadian International Development Agency (CIDA) technical assistance funding. This level of support is the largest of all of the programs in place for Central and Eastern Europe.

The Committee heard from several witnesses on how Canadian involvement in Ukraine could be optimized. James Jacuta elaborated several priorities for Ukraine's development: enhance efficiency and governance in public administration; consolidate bureaucratic and administrative structures at all levels; modernize the legal environment without upsetting any present stability; guarantee property rights and develop citizen input in NGOs; and develop open and transparent mechanisms for civil society.

Bohdan Klid informed the Committee that Canada should employ a coherent, co-ordinated assistance strategy involving long-term commitments. This strategy should focus support on economic reform and assistance for the country's nation-building and state-building efforts.

CIDA would probably argue that it has now headed down this path. Mr. Daniel informed the Committee that CIDA's focus is planted squarely on a number of key features of the reform process: the continued transition from a command economy to a market one; the development of effective political institutions; and the emergence of a strong civil society. The agency is particularly active in its efforts to combat corruption, improve public administration, reform the judiciary and establish an enabling environment for the emergence of a market economy.

Some witnesses indicated, however, that they were concerned with the consistency of CIDA programming. Ostap Hawaleshka indicated that CIDA's changes to program structures and management priorities had led to several start-stop cycles with projects in Ukraine. He cited in apposition a program he felt was "a premier shining light of aid projects," the Science and Technology Centre of Ukraine. Mr. Hawaleshka believed that because it was a multi-country project in which Canada was just one partner, even if a key partner, the project was not subject to unilateral changes in management decisions and therefore was able to flourish.

Canada has shown its capability and willing hand to assist Ukraine in its transition. In continuing to establish a firm basis of trust and influence, one to the other, Canada must take every opportunity to lead in developing opportunities to assist in Ukraine's reformation. In so doing it should acknowledge that this support must be provided in a long-term and consistent manner. The Committee thus recommends:

Recommendation 13:

That the Government of Canada employ a coherent, co-ordinated assistance strategy for Ukraine, incorporating long-term commitments focussing on economic reform as well as assistance for Ukrainian nation- and state-building.

Turning to specific initiatives, the Committee notes the useful work of CIDA and the Office of the Commissioner of Federal and Judicial Affairs in Canada on legal and judicial reform in Ukraine. This bilateral aid effort should be renewed since it meshes well with the Committee's stated opinion that consistent long-term infrastructure support is required to strengthen institutions. The Committee therefore recommends:

Recommendation 14:

That the federal government continue and expand Canada's role in supporting Ukraine's undertaking of legal and judicial reform.

Canada is also involved in an important program to reduce corruption among Ukrainian officials. DFAIT officials informed the Committee that CIDA had joined the World Bank in a $2-million project to improve the overall quality of governance. The Committee was also told that much could be accomplished in this area through the WTO accession process to develop a framework of laws.

Other important aid contributions have included support for scientists as well as assistance and advice in the area of agriculture. With respect to farming, Canadian businesspeople have been active in attempting to promote Canadian agricultural practices in Ukraine and encouraging the privatization of the farm sector. Given the testimony presented to the Committee on the important role the scientific sector occupies in Ukraine and the vital opportunities Ukraine offers Canada in scientific and technological co-operation, the Committee recommends:

Recommendation 15:

That Canada strengthen its role in providing technical assistance to Ukraine, by directing more attention to long-term bilateral partnerships that take advantage of Ukraine's scientific and technological potential.

Finally, support for energy, environment and nuclear safety has been a key ingredient of the aid effort. Most important, Canada has been one of the driving forces within the G-8 to reinforce the shelter surrounding the remains of the destroyed unit 4 at the Chernobyl nuclear power site. This "Shelter Implementation Plan" (SIP) is administered by the European Bank for Reconstruction and Development and is funded by donors both within

and outside the G-87. Canada has promised to provide $50 million for this project, which is to be finished by 2008.

B. Canada–Ukraine Economic Links

The economic relationship between Canada and Ukraine can perhaps be best described as underdeveloped when compared with the vast potential that exists. In 2001, Canada–Ukraine bilateral trade totalled a mere $81 million, down from the $148 million of the previous year. Ukraine has definitely registered a surplus in the trade balance, with its exports to Canada dominated by steel. Canadian businesses have been understandably cautious in seizing commercial opportunities within the Ukrainian market.

Canada's stock of investment in Ukraine stood at $80 million in 2000, and was concentrated in the oil and gas sector and in glass. Corporate examples include Northland Power's involvement in the Darnitsia power project and Nadra Resources' development of Ukrainian oil and gas potential. More could be achieved if the foreign investment climate was improved and a legal system more effective in enforcing business contracts was developed.

Mr. Petryshyn reminded the Committee that, despite its problems, Ukraine remained at the forefront of important, leading-edge technologies: aerospace and ceramics, for example. There exist in Ukraine considerable human and infrastructural resources that could readily be developed to mutual advantage.

The Government of Canada is attempting to enhance access to the Ukrainian market and broaden the bilateral economic relationship both through WTO accession negotiations and the Canada–Ukraine Intergovernmental Economic Commission (IEC). Canada, being a member of the WTO Working Party on Ukraine's application for membership, is continuing to pursue a number of relevant issues: market access; customs procedures; standards and other technical barriers to trade; and the protection of intellectual property. The aim is to identify specific government policies in that country whose removal could stimulate additional bilateral trade and investment. Canada will also continue to seek increased transparency in Ukrainian policy-making through the WTO accession process.

The WTO process also includes bilateral market access negotiations. Within these negotiations, Canada is seeking lower tariffs and the elimination of non-tariff barriers on products holding export promise. Canada is also seeking commitments from Ukraine in key services areas, such as telecommunications and financial services.

For its part, the IEC is designed to enable the federal government and Canadian businesspeople to identify specific Ukrainian government measures that inhibit economic relations, and to bring forward Canadian concerns to senior Ukrainian ministers and to Ukrainian business representatives. Included among the principal issues for review are taxation, standards and the discretionary application of regulations.

Finally, the Export Development Corporation (EDC), despite its best efforts and a US$20 million line of credit, has not been able to finalize any lending to Ukraine over the past five years. The lending roadblock appears to be Ukraine's internal procedures for using the credit. The Committee recommends:

Recommendation 16:

That the Government of Canada immediately enter into discussions with the Government of Ukraine to identify the precise impediments to the use of Export Development Corporation's line of credit for Ukraine, and subsequently establish a mechanism to alleviate these impediments.

C. Canada And Ukraine: The Special Relationship

During the course of the Committee's hearings on Ukraine, a number of witnesses provided insights into the "special relationship". The existence of this special relationship has many roots. First, as was previously noted, the emigration of Ukrainians to Canada beginning in the 1890s has created a community in Canada that comprises some one million Canadians of Ukrainian origin. Contact with Ukraine continues to be significant. According to testimony received, the Ukrainian embassy in Canada issued some 40-50,000 visas to Canadians in 2001.

The role of agriculture in both societies has created a special affinity and contacts including those that date from Soviet times. Canada's reputation and leadership in building a new society incorporating many cultures is well known in Ukraine. Finally, Canada's ability to be a significant player on the international scene is also a fact of which people in Ukraine are well aware.

The Committee asked representatives of the Ukrainian-Canadian community to elaborate on the bilateral relationship. One crucial aspect of this relationship is the role played by numerous non-governmental and unofficial contacts extending from interactions between civil groups – farmers, for example – to family meetings, to small business investments. When Ukrainians meet Canadians of Ukrainian origin, one of the most important lessons they learn is that of success.

> Today, when visitors come to Canada from Ukraine they are hosted very well. They see the success stories. Everyone is getting a better education. They are able to send their children to higher education. They can take their place in government in a country like Canada. There are Ukrainians in the Senate and in other governments. They are premiers of our provinces. That is an inspiration to Ukrainians in Ukraine. (Walter Makowecki)

The second aspect of this relationship, pointed out by Andrew Witer, is that "Ukrainians trust Canadians." This trust translates into a capacity for Canadians to lend a hand and to design and implement effective projects. Such effectiveness is perhaps displayed in the priority goals of education, public administration and technical assistance: the governance and civil society "basket" of Canadian programming. Ukrainians are well educated and proud, it was noted, but advice from someone perceived as close is easier to take than from others:

> Every society has certain things that it values. One of Ukraine's highest values happens to be knowledge. ... (Education) is engrained into the Ukrainian psyche. It is something that Canadians have. It is something that I think Canadians can transfer to Ukrainians, because it is not always easy to provide that to Ukraine, who are very proud people. The Americans have had a problem with this because of their attitude, whereas Canadians have not. (Andrew Witer)

Given the emphasis placed within Ukraine on education's role in society and in development, given the special access and role Canada has in assisting Ukraine in educational programs, given the role education plays in identified priorities of nation-building and in science and technology, the Committee recommends:

Recommendation 17:

That Canada spearhead an effective knowledge transfer program incorporating student exchanges, scholarships and work programs.

The third aspect of this relationship is that it may introduce an extra, perhaps a spoiler, element into official calculations. There may be considerable investment and interaction between Canada and Ukraine that is not showing up in those calculations:

> Investments were measured in large investments and large companies and large dollar amounts, but we do not remember the virtually millions of dollars that are pouring into Ukraine by relatives of Ukrainians from all around the world. I am not talking about getting money out. I am talking about people that start a hardware store, an ice cream factory, a confectionery store or whatever. Virtually thousands of these kinds of businesses are starting up, and the funding is coming from Ukrainians in Canada and United States and Europe and other parts of the world. There is no record of this investment. Perhaps that is why we see a 13 per cent increase in small business in Ukraine, whereas in Russia last year there was a 2 per cent decrease in the start-up of small businesses. Perhaps one of the reasons is that these are things that are not recorded. (Andrew Witer)

These aspects of the Canadian-Ukrainian relationship hold implications for the tracking and development of programming to Ukraine. Concerns such as these have led to a demand for information by Ukrainian Canadians and presumably others involved in Canada–Ukraine affairs – information for the purposes of co-ordination, proper targeting of programs and effective harnessing of existing contacts and past experiences. To that end, the Committee recommends:

Recommendation No. 18:

That three databases be developed and then be made available on the Internet and accessible to anyone interested:

- **A database of Ukrainian-Canadian expertise that could be brought to bear on Canadian aid to Ukraine.**
- **A database of aid projects presently under way between Canada and Ukraine. These would involve government, NGOs, private organizations and individuals.**
- **A database of Ukrainian-Canadian organizations that could be involved in assistance projects to Ukraine.**

While much was said about how the special relationship benefited to Ukraine, less was spoken of the direct benefit to Canada. Certainly, by implication, testimony suggested that Canada's favourable position should help individual Canadians and Canadian corporations seeking to do business in Ukraine. However, as the Committee also heard, many others (e.g., Europeans) are present in large numbers in the Ukraine and bring other advantages to the table, such as the carrot of EU membership and significant potential aid and investment money (Ostap Hawaleshka). We have concluded that goodwill needs be partnered with more tangible Canadian assets.

Canada's ability to assist effectively in technical programs supports the Canadian priorities of democratization and economic reform in Ukraine. It benefits us indirectly in helping stabilize Ukraine as a strategic part of the world and a neighbour to both Russia and NATO.

Yet another consideration worthy of the Committee's attention is the question of immigration. Information was received from witnesses and other sources to indicate that Canada should re-examine its current immigration and visa practices with respect to Ukraine.

The comments made previously on Canadian immigration policy in the chapter on Russia also apply to Ukraine. With a high concentration of Canadians of Ukrainian decent who were deprived of family reunification or access to Ukraine during the Soviet period, it would be opportune and desirable to ensure that this segment of the Canadian population

has the same opportunities and access as others in Canada have had. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 19:

That the federal government take the necessary steps and procedures to ensure that an effective capacity in Ukraine be established to handle expeditiously immigration and visa requests. Particular attention should be devoted to address family reunification issues.

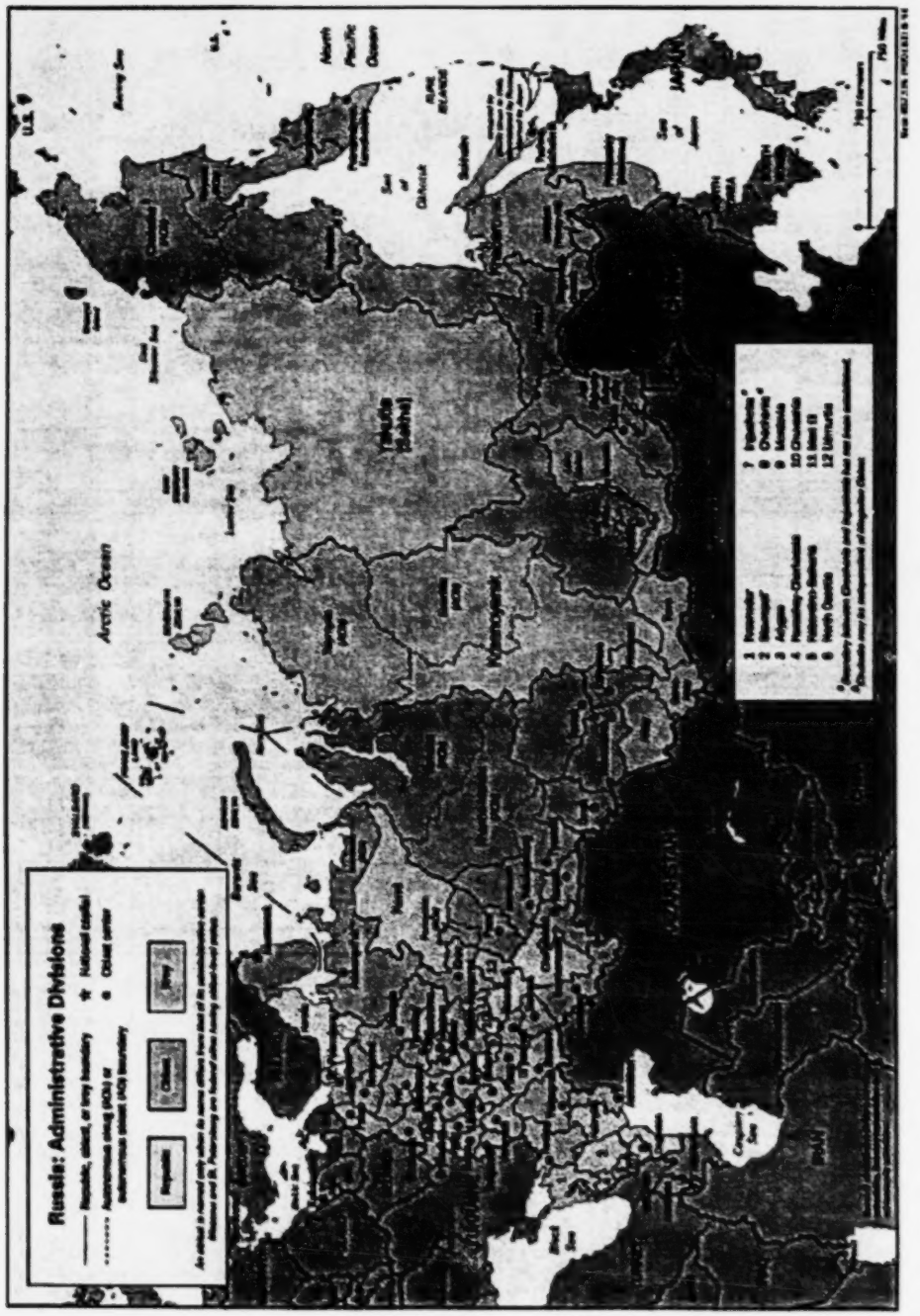
However, some members of the Committee were concerned that the sum total of Canadian-Ukrainian relations not be based solely on the strength of Canadians of Ukrainian descent. To truly support and create a full relationship with Ukraine, the relationship should be based on, as some witnesses expressed, a more developed Ukraine that has a common interest in bilateral and multilateral fora and in international institutions such as the United Nations, NATO, WTO, and the Council of Europe. Therefore, the Committee recommends :

Recommendation 20:

That while noting that the special relationship between Canada and Ukraine remains important, Canada broaden its foreign policy approach to take into account all of Ukraine's aspects and potential.

APPENDIX A: MAPS OF RUSSIA AND UKRAINE

RUSSIA



UKRAINE

APPENDIX B: SECTIONS OF THE RUSSIAN CONSTITUTION PERTAINING TO FEDERAL-REGIONAL DIVISIONS OF POWERS AND THE POWERS OF THE RUSSIAN PRESIDENT

Chapter 3. The Federal Structure

Article 65

1. The Russian Federation includes the following subjects of the Russian Federation:

the Republic of Adygeya (Adygeya), the Republic of Altai, the Republic of Bashkortostan, the Republic of Buryatia, the Republic of Daghestan, the Republic of Ingushetia, the Kabardino-Balkarian Republic, the Republic of Kalmykia, the Karachayevo-Circassian Republic, the Republic of Karelia, the Komi Republic, the Republic of Marii El, the Republic of Mordovia, the Republic of Sakha (Yakutia), the Republic of North Ossetia - Alania, the Republic of Tatarstan (Tatarstan), the Republic of Tuva, the Udmurtian Republic, the Republic of Khakassia, the Chechen Republic, the Chuvash Republic - Chuvashia;

the Altai Territory, the Krasnodar Territory, the Krasnoyarsk Territory, the Primorie Territory, the Stavropol Territory, the Khabarovsk Territory;

the Amur Region, the Archangel Region, the Astrakhan Region, the Belgorod Region, the Bryansk Region, the Vladimir Region, the Volgograd Region, the Vologda Region, the Voronezh Region, the Ivanovo Region, the Irkutsk Region, the Kaliningrad Region, the Kaluga Region, the Kamchatka Region, the Kemerovo Region, the Kirov Region, the Kostroma Region, the Kurgan Region, the Kursk Region, the Leningrad Region, the Lipetsk Region, the Magadan Region, the Moscow Region, the Murmansk Region, the Nizhni Novgorod Region, the Novgorod Region, the Novosibirsk Region, the Omsk Region, the Orenburg Region, the Orel Region, the Penza Region, the Perm Region, the Pskov Region, the Rostov Region, the Ryazan Region, the Samara Region, the Saratov Region, the Sakhalin Region, the Sverdlovsk Region, the Smolensk Region, the Tambov Region, the Tver Region, the Tomsk Region, the Tula Region, the Tyumen Region, the Ulyanovsk Region, the Chelyabinsk Region, the Chita Region, the Yaroslavl Region;

Moscow, St. Petersburg - cities of federal importance;

the Jewish Autonomous Region;

the Aginsk Buryat Autonomous Area, the Komi-Permyak Autonomous Area, the Koryak Autonomous Area, the Nenets Autonomous Area, the Taimyr (Dolgano-Nenets) Autonomous Area, the Ust-Ordyn Buryat Autonomous Area, the Khanty-Mansi Autonomous Area, the Chukotka Autonomous Area, the Evenki Autonomous Area, the Yamalo-Nents Autonomous Area.

2. The admission to the Russian Federation and the creation in it of a new subject shall be carried out according to the rules established by the federal constitutional law.

Article 66

1. The status of a Republic shall be determined by the Constitution of the Russian Federation and the Constitution of the Republic.

2. The status of a territory, region, city of federal importance, autonomous region and autonomous area shall be determined by the Constitution of the Russian Federation and the Charter of the territory, region, city of federal importance, autonomous region or autonomous area, adopted by the legislative (representative) body of the corresponding subject of the Russian Federation.

3. Upon the proposal of the legislative and executive bodies of the autonomous region or autonomous area a federal law on autonomous region or autonomous area may be adopted.

4. The relations between the autonomous area within a territory or region may be regulated by the federal law or a treaty between the bodies of state authority of the autonomous area and, accordingly, the bodies of state authority of the territory or region.

5. The status of a subject of the Russian Federation may be changed upon mutual agreement of the Russian Federation and the subject of the Russian Federation and according to the federal constitutional law.

Article 67

1. The territory of the Russian Federation shall include the territories of its subjects, inland waters and territorial sea, and the air space over them.

2. The Russian Federation shall possess sovereign rights and exercise the jurisdiction on the continental shelf and in the exclusive economic zone of the Russian Federation according to the rules fixed by the federal law and the norms of international law.

3. The borders between the subjects of the Russian Federation may be changed upon their mutual consent.

Article 68

1. The Russian language shall be a state language on the whole territory of the Russian Federation.

2. The Republics shall have the right to establish their own state languages. In the bodies of state authority and local self-government, state institutions of the Republics they shall be used together with the state language of the Russian Federation.

3. The Russian Federation shall guarantee to all of its peoples the right to preserve their native language and to create conditions for its study and development.

Article 69

The Russian Federation shall guarantee the rights of the indigenous small peoples according to the universally recognized principles and norms of international law and international treaties and agreements of the Russian Federation.

Article 70

1. The state flag, coat of arms and anthem of the Russian Federation, their description and rules of official use shall be established by the federal constitutional law.

2. The capital of the Russian Federation is the city of Moscow. The status of the capital shall be determined by the federal law.

Article 71

The jurisdiction of the Russian Federation includes:

a. adoption and amending of the Constitution of the Russian Federation and federal laws, control over their observance;
b. federal structure and the territory of the Russian Federation;
c. regulation and protection of the rights and freedoms of man and citizen; citizenship in the Russian Federation, regulation and protection of the rights of national minorities;
d. establishment of the system of federal bodies of legislative, executive and judicial authority, the rules of their organization and activities, formation of federal bodies of state authority;
e. federal state property and its management;

f. establishment of the principles of federal policy and federal programmes in the sphere of state, economic, ecological, social, cultural and national development of the Russian Federation;

g. establishment of legal groups for a single market; financial, currency, credit, and customs regulation, money issue, the principles of pricing policy; federal economic services, including federal banks;

h. federal budget, federal taxes and dues, federal funds of regional development;

i. federal power systems, nuclear power-engineering, fission materials, federal transport, railways, information and communication, outer space activities;

j. foreign policy and international relations of the Russian Federation, international treaties and agreements of the Russian Federation, issues of war and peace;

k. foreign economic relations of the Russian Federation;

l. defence and security; military production; determination of rules of selling and purchasing weapons, ammunition, military equipment and other military property; production of poisonous substances, narcotic substances and rules of their use;

m. determination of the status and protection of the state border, territorial sea, air space, exclusive economic zone and continental shelf of the expenditures;

n. judicial system, procurator's office, criminal, criminal procedure and criminal-executive legislation, amnesty and pardoning , civil, civil procedure and arbitration procedure legislation, legal regulation of intellectual property;

o. federal law of conflict of laws;

p. meteorological service, standards, metric system, horometry accounting, geodesy and cartography, names of geographical units, official statistics and accounting;

q. state awards and honorary titles of the Russian Federation;

r. federal state service.

Article 72

1. The joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation includes:

a. providing for the correspondence of the constitutions and laws of the Republics, the charters and other normative legal acts of the territories, regions, cities of federal importance, autonomous regions or autonomous areas to the Constitution of the Russian Federation and the federal laws;

b. protection of the rights and freedoms of man and citizen; protection of the rights of national minorities; ensuring the rule of law, law and order, public security, border zone regime;

c. issues of possession, use and disposal of land, subsoil, water and other natural resources;
d. delimitation of state property;
e. nature utilization, protection of the environment and ensuring ecological safety; specially protected natural territories, protection of historical and cultural monuments;
f. general issues of upbringing, education, science, culture, physical culture and sports;
g. coordination of issues of health care; protection of the family, maternity, paternity and childhood; social protection, including social security;
h. carrying out measures against catastrophes, natural calamities, epidemics, elimination of their aftermath;
i. establishment of common principles of taxation and dues in the Russian Federation;
j. administrative, administrative procedure, labour, family, housing, land, water, and forest legislation; legislation on subsoil and environmental protection
k. personnel of the judicial and law enforcement agencies; the Bar, notaryship;
l. protection of traditional living habitat and of traditional way of life of small ethnic communities;
m. establishment of common principles of organization of the system of bodies of state authority and local self-government;
n. coordination of international and foreign economic relations of the subjects of the Russian Federation, fulfillment of international treaties and agreements of the Russian Federation.

2. Provisions of this Article shall be equally valid for the Republics, territories, regions, cities of federal importance, autonomous regions or autonomous areas.

Article 73

Outside the limits of authority of the Russian Federation and the powers of the Russian Federation on issues under joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation, the subjects of the Russian Federation shall possess full state power.

Article 74

1. In the territory of the Russian Federation it shall not be allowed to establish customs borders, dues or any other barriers for a free flow of goods, services and financial resources.

2. Limitations on the transfer of goods and services may be introduced according to the federal law, if it is necessary to ensure security, protect the life and health of people, protect nature and cultural values.

Article 75

1. The monetary unit in the Russian Federation shall be the rouble. Money issue shall be carried out exclusively by the Central Bank of the Russian Federation. Introduction and issue of other currencies in Russia shall not be allowed.

2. The protection and ensuring the stability of the rouble shall be the major task of the Central Bank of the Russian Federation, which it shall fulfil independently of the other bodies of state authority.

3. The system of taxes paid to the federal budget and the general principles of taxation and dues in the Russian Federation shall be fixed by the federal law.

4. State loans shall be issued according to the rules fixed by the federal law and shall be floated on a voluntary basis.

Article 76

1. On the issues under the jurisdiction of the Russian Federation federal constitutional laws and federal laws shall be adopted and have direct action in the whole territory of the Russian Federation.

2. On the issues under the joint jurisdiction of the Russian Federation and subjects of the Russian Federation federal laws shall issued and laws and other normative acts of the subjects of the Russian Federation shall be adopted according to them.

3. Federal laws may not contradict the federal constitutional laws.

4. Outside the limits of authority of the Russian Federation, of the joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation, the Republics, territories, regions, cities of federal importance, autonomous regions or autonomous areas shall exercise their own legal regulation, including the adoption of laws and other normative acts.

5. The laws and other legislative acts of the subjects of the Russian Federation may not contradict the federal laws adopted according to the first and second parts of this Article. In case of a contradiction between a federal law and an act issued in the Russian Federation the federal law shall be applied.

6. In case of a contradiction between a federal law and a normative act of a subject of the Russian Federation adopted according to the fourth part of this Article, the normative legal act of the subject of the Russian Federation shall be applied.

Article 77

1. The system of bodies of state authority of the Republics, territories, regions, cities of federal importance, autonomous regions or autonomous areas shall be established by the subjects of the Russian Federation independently and according to the principles of the constitutional system of the Russian Federation and the general principles of the organization of representative and executive bodies of state authority fixed by federal law.

2. Within the limits of jurisdiction of the Russian Federation and the powers of the Russian Federation on the issue under the joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation the federal bodies of executive authority and the bodies of executive authority of the subjects of the Russian Federation shall make up a single system of executive power of the Russian Federation.

Article 78

1. The federal bodies of executive power in order to exercise their powers may create their own territorial organs and appoint corresponding officials.

2. The federal bodies of executive power by agreement with the bodies of executive power of the subjects of the Russian Federation may transfer to them the fulfillment of a part of their powers, if it does not contradict the Constitution of the Russian Federation and the federal laws.

3. The bodies of executive power of the subjects of the Russian Federation by agreement with the federal bodies of executive authority may transfer to them the fulfillment of a part of their powers.

4. The President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation shall ensure, according to the Constitution of the Russian Federation, the implementation of the powers of the federal state authority in the whole territory of the Russian Federation.

Article 79

The Russian Federation may participate in interstate associations and transfer to them part of its powers according to international treaties and agreements, if this does not involve the limitation of the rights and freedoms of man and citizen and does not contradict the principles of the constitutional system of the Russian Federation.

Chapter 4. The President of the Russian Federation

Article 80

1. The President of the Russian Federation shall be the head of the State.

2. The President of the Russian Federation shall be guarantor of the Constitution of the Russian Federation, of the rights and freedoms of man and citizen. According to the rules fixed by the Constitution of the Russian Federation, he shall adopt measures to protect the sovereignty of the Russian Federation, its independence and state integrity, ensure coordinated functioning and interaction of all the bodies of state power.

3. According to the Constitution of the Russian Federation and the federal laws the President of the Russian Federation shall determine the guidelines of the internal and foreign policies of the State.

4. As the head of the State the President of the Russian Federation represent the Russian Federation within the country and in international relations.

Article 81

1. The President of the Russian Federation shall be elected for four years by citizens of the Russian Federation on the basis of universal, equal, direct suffrage by secret ballot.

2. Any citizen of the Russian Federation not younger than 35 years of age and with a permanent residence record in the Russian Federation of not less than 10 years may be elected President of the Russian Federation.

3. One and the same person may not be elected President of the Russian Federation for more than two terms running.

4. The rules of electing the President of the Russian Federation shall determined by the federal law.

Article 82

1. When taking office the President of the Russian Federation shall take the following oath of loyalty to the people:

   "I swear in exercising the powers of the President of the Russian Federation to respect and safeguard the rights and freedoms of man and citizen, to observe and protect the Constitution of the Russian Federation, to protect the

sovereignty and independence, security and integrity of the State, to faithfully serve the people".

2. The oath shall be taken in a solemn atmosphere in the presence of members of the Council of the Federation, deputies of the State Duma and judges of the Constitution Court of the Russian Federation.

Article 83

The President of the Russian Federation shall:

a. appoint by agreement with the State Duma the Chairman of the Government of the Russian Federation;
b. have the right to chair meetings of the Government of the Russian Federation;
c. adopt decision on the registration of the Government of the Russian Federation;
d. present to the State Duma a candidate for the appointment to the post of the Chairman of the Central Bank of the Russian Federation, raise before the State Duma the issue of dismissing the Chairman of the Central Bank of the Russian Federation;
e. on the proposal by the Chairman of the Government of the Russian Federation appoint and dismiss deputy chairmen of the Government of the Russian Federation and federal ministers;
f. present to the Council of the Federation candidates for appointment as judges of the Constitution Court of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation, the Higher Court of Arbitration of the Russian Federation, as well as a candidate for the post of the Procurator-General of the Russian Federation; appoint judges of other federal courts;
g. form and head the Security Council of the Russian Federation, the status of which is determined by the federal law;
h. approve the military doctrine of the Russian Federation;
i. form the Administration of the President of the Russian Federation;
j. appoint and dismiss plenipotentiary representatives of the President of the Russian Federation;
k. appoint and dismiss the supreme command of the Armed Forces of the Russian Federation;
l. after consultations with corresponding committees and commissions of the chambers of the Federal Assembly appoint and recall diplomatic representatives of the Russian Federation in foreign States and international organizations.

Article 84

The President of the Russian Federation shall:

a. announce elections to the State Duma according to the Constitution of the Russian Federation and the federal law;
b. dissolve the State Duma in cases and according to the rules fixed by the Constitution of the Russian Federation;
c. announce a referendum according to the rules fixed by the federal constitutional law;
d. submit bills to the State Duma;
e. sign and make public the federal laws;
f. address the Federal Assembly with annual messages on the situation in the country, on the guidelines of the internal and foreign policy of the State.

Article 85

1. The President of the Russian Federation may use conciliatory procedures to solve disputes between the bodies of state authority of the Russian Federation and bodies of state authority of the subjects of the Russian Federation, as well as between bodies of state authority of the subjects of the Russian Federation. In case no agreed decision is reached, he shall have the right to submit the dispute for the consideration of a corresponding court.

2. The President of the Russian Federation shall have the right to suspend acts of the Bodies of executive power of the subjects of the Russian Federation in case these acts contradict the Constitution of the Russian Federation and the federal laws, international commitments of the Russian Federation or violate the rights and freedoms of man and citizen until the issue is solved by a corresponding court.

Article 86

The President of the Russian Federation shall:

a. govern the foreign policy of the Russian Federation;
b. hold negotiations and sign international treaties and agreements of the Russian Federation;
c. sign ratification instruments;
d. received credentials and letters of recall of diplomatic representatives accredited to him.

Article 87

1. The President of the Russian Federation shall be the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of the Russian Federation.

2. In case of an aggression against the Russian Federation or of a direct threat of aggression the President of the Russian Federation shall introduce in the territory of the Russian Federation or in its certain parts a martial law and immediately inform the Council of the Federation and the State Duma about this.

3. The regime of the martial law shall be defined by the federal constitutional law.

Article 88

The President of the Russian Federation, in circumstances and according to the rules envisaged by the federal constitutional law, shall introduce a state of emergency in the territory of the Russian Federation or in its certain parts and immediately inform the Council of the Federation and the State Duma about this.

Article 89

The President of the Russian Federation shall:

a. solve the issues of citizenship of the Russian Federation and of granting political asylum;
b. decorate with state awards of the Russian Federation, award honourary titles of the Russian Federation, higher military and higher special ranks;
c. decide on pardoning.

Article 90

1. The President of the Russian Federation shall issue decrees and orders.

2. The decrees and orders of the President of the Russian Federation shall be obligatory for fulfillment in the whole territory of the Russian Federation.

3. Decrees and orders of the President of the Russian Federation shall not run counter to the Constitution of the Russian Federation and the federal laws.

Article 91

The President of the Russian Federation shall possess immunity.

Article 92

1. The President of the Russian Federation shall take up his powers since the moment of taking the oath of loyalty and cease to fulfil them with the expiration of the term of office and from the moment a newly-elected president is sworn in.

2. The President of the Russian Federation shall cease to exercise his powers short of the term in case of his resignation, stable inability because of health reasons to exercise the powers vested in him or in case of impeachment. In this case the election of the President of the Russian Federation shall take place not later than three months since the termination of the powers short of the term.

3. In all cases when the President of the Russian Federation is incapable of fulfilling his duties, they shall temporarily fulfilled by the Chairman of the Government of the Russian Federation. The Acting President of the Russian Federation shall have no right to dissolve the State Duma, appoint a referendum, and also provisions of the Constitution of the Russian Federation.

Article 93

1. The President of the Russian Federation may be impeached by the Council of the Federation only on the basis of the charges of high treason or another grave crime, advanced by the State Duma and confirmed by the conclusion of the Supreme Court of the Russian Federation on the presence of the elements of crime in the actions of the President of the Russian Federation and by the conclusion of the Constitution Court of the Russian Federation confirming that the rules of advancing the charges were observed.

2. The decision of the State Duma on advancing charges and the decision of the Council of the Federation on impeaching the President shall be adopted by two thirds of the votes of the total number of members of each chamber and on the initiative of not less than one third of the deputies of the State Duma and with the conclusion of a special commission set up by the State Duma.

3. The decision of the Council of the Federation on impeaching the President of the Russian Federation shall be adopted not later than three months after the State Duma advanced the charges against the President. If a decision of the Council of the Federation is not adopted during this time, the charges against the President shall be regarded as rejected.

Chapter 8. Local self-Government

Article 130

1. Local self-government in the Russian Federation shall ensure the independent solution by the population of the issues of local importance, of possession, use and disposal of municipal property.

2. Local self-government shall be exercised by citizens through a referendum, election, other forms of direct expression of the will of the people, through elected and other bodies of local self-government.

Article 131

1. Local self-government shall be administered in urban and rural settlements and in other areas with the consideration of the historical and other local traditions. The structure of local self-government bodies shall be determined by the population independently.

2. Changes in borders of the areas in which local self-government is administered shall be made with the consideration of the opinion of the population of the corresponding areas.

Article 132

1. The local self-government bodies shall independently manage municipal property, form, adopt and implement the local budgets, introduce local taxes and dues, ensure the protection of public order, and also solve other issues of local importance.

2. The local self-government bodies may be vested by law with certain state powers and receive the necessary material and financial resources for their implementation. The implementation of the delegated powers shall be controlled by the State.

Article 133

Local self-government in the Russian Federation shall be guaranteed by the right for judicial protection, for a compensation for additional expenses emerging as a result of decisions adopted by state authority bodies, by a ban on the limitations on the rights of local self-government fixed by the Constitution of the Russian Federation and the federal laws.

APPENDIX C: RUSSIAN PARLIAMENTARY ELECTION RESULTS, 1993–1999

	1999		
		List	
Party	**Voting (%)**	**List Seats**	**SMD (a) seats**
Russia's Choice	N/A	N/A	N/A
Liberal Democrats (b) (LDPR)	5.98	17	0
Communist Party (CPRF)	24.29	67	47
Agrarian Party (APR)	N/A	N/A	0
Yabloko	5.93	16	5
Our Home Is Russia (OHR)	1.19	0	8
Women of Russia	2.04	0	0
Party of Russian Unity and Accord	N/A	N/A	N/A
Democratic Party of Russia	N/A	N/A	N/A
Unity	23.32	64	9
Fatherland-All Russia	13.33	37	29
Union of Right Forces	8.52	24	5
Others	12.1	0	9
Independents	N/A	N/A	112
Postponed	N/A	1	1

	1995		
		Liste	
Party	**Voting (%)**	**List Seats**	**SMD (a) seats**
Russia's Choice	3.9	0	9
Liberal Democrats (b) (LDPR)	11.2	50	1
Communist Party (CPRF)	22.3	99	58
Agrarian party (APR)	3.8	0	20
Yabloko	6.9	31	14
Our Home Is Russia (OHR)	10.1	45	10
Women of Russia	4.6	0	3
Party of Russian Unity and Accord	0.4	0	1
Democratic Party of Russia	N/A	N/A	0
Unity	N/A	N/A	N/A
Fatherland-All Russia	N/A	N/A	N/A
Union of Right Forces	N/A	N/A	N/A
Others	34.0	0	31
Independents	N/A	N/A	78
Postponed	N/A	0	N/A

(a) Single-mandate districts.

(b) On the ballot papers in 1999 as Zhirinovsky's Bloc.

	1993		
	List		
Party	**Voting (%)**	**List Seats**	**SMD (a) seats**
Russia's Choice	15.5	40	30
Liberal Democrats (b) (LDPR)	22.9	59	5
Communist Party (CPRF)	12.4	32	16
Agrarian party (APR)	8.0	21	12
Yabloko	7.9	20	3
Our Home Is Russia (OHR)	N/A	N/A	N/A
Women of Russia	8.1	21	
Party of Russian Unity and Accord	6.8	18	1
Democratic party of Russia	5.5	14	1
Unity	N/A	N/A	N/A
Fatherland-All Russia	N/A	N/A	N/A
Union of Right Forces	N/A	N/A	N/A
Others	16.2	0	8
Independents	N/A	N/A	141
Postponed	N/A	N/A	6

Notes: Figures for party-list voting may not tally to 100 owing to spoiled ballots and ballots cast "against all."

Figures for seats won do not match faction sizes in the text, owing to the post-election affiliation of independents to factions and the "lending" of deputies among allied factions.

Source: Electoral Commission

APPENDIX D: RUSSIA – ECONOMIC STRUCTURE: ANNUAL INDICATORS

	1999	2000(a)	2001(a)
GDP at market prices(b) (Rb bn)	4,767	7,302	9,041
GDP (US$ bn)	193.6	259.6	310.0
Real GDP growth (%)	5.4	9.0	5.0
Consumer price inflation (av; %)	85.7	20.8	21.6
Population (millions)	146.0	145.2	144.5
Exports of goods fob (US$ m)	75,666	105,565	103,042
Imports of goods fob (US$ m)	-39,537	-44,862	-53,390
Current-account balance (US$ m)	24,731	46,317	34,236(c)
Foreign-exchange reserves excl gold (US$ m)	8,457	24,264	32,542
Total external debt (US$ bn)	173.9	161.4(c)	155.7(c)
Debt-service ratio, paid (%)	13.0	10.9(c)	15.6(c)
Exchange rate (av; Rb:US$)	24.62	28.13	29.17

	1997	1998
GDP at market prices(b) (Rb bn)	2,522	2,741
GDP (US$ bn)	436.0	282.4
Real GDP growth (%)	0.9	-4.9
Consumer price inflation (av; %)	14.6	27.7
Population (millions)	147.1	146.5
Exports of goods fob (US$ m)	89,008	74,883
Imports of goods fob (US$ m)	-71,982	-58,014
Current-account balance (US$ m)	2,061	683
Foreign-exchange reserves excl gold (US$ m)	12,895	7,801
Total external debt (US$ bn)	127.7	177.7
Debt-service ratio, paid (%)	6.4	11.9
Exchange rate (av; Rb:US$)	5.78	9.71

(a) Actual.
(b) GDP calculated from the production side.
(c) Economist Intelligence Unit estimate.
(d) Includes statistical discrepancy between the production side and the expenditure side.

March 8th 2002 Rb31.07:US$1

Origins of gross domestic product 2001(c)	**% of total**
Agriculture	7.2
Industry	38.6
Services	54.2
Total	100.0

Components of gross domestic product 2001	**% of total**
Private consumption	50.9
Public consumption	14.3
Stockbuilding	4.3
Fixed investment	17.8
Net exports of goods and services	13.0
Total	100.0(d)

Principal exports	**% of total**
Fuels and energy	54.0
Metals	17.0
Machinery and transport equipment	8.9
Chemicals	5.6
Total including others	100.0

(a) Actual.
(b) DP calculated from the production side.
(c) Economist Intelligence Unit estimate.
(d) Includes statistical discrepancy between the production side and the expenditure side.

Source: Economist Intelligence Unit (EIU), 2002.

APPENDIX E: UKRAINE – ECONOMIC STRUCTURE: ANNUAL INDICATORS

	1997	1998	1999	2000	2001(a)
GDP at market prices (HRN bn)	93.3	102.5	127.1	173.0	209.3
GDP (US$ bn)	50.1	41.8	30.8	31.8	39.0
Real GDP growth (%)	-3.0	-1.9	-0.2	5.9	9.1(b)
Consumer price inflation (av; %)	15.9	10.6	22.7	28.2	12.0(b)
Population (millions)	50.9	50.5	50.1	49.6	49.3
Exports of goods fob (US$ m)	15,418	13,699	13,189	15,722	17,091(b)
Imports of goods fob (US$ m)	-19,623	-16,283	-12,945	-14,943	-16,893(b)
Current-account balance (US$ m)	-1,335	-1,296	1,658	1,481	1,402(b)
Foreign-exchange reserves excl gold (US$ m)	2,341.1	761.3	1,046.4	1,352.7	2,955.4(b)
Total external debt (US$ bn)	11.1	13.1	14.1	12.5(a)	11.7
Debt-service ratio, paid (%)	6.6	11.4	16.3	16.0(a)	8.5
Exchange rate (av) HRN:US$	1.86	2.45	4.13	5.44	5.37(b)

April 5, HRN5.3276:US$1

Origin of gross domestic product, 1999	% of total	Components of gross domestic product, 1999	% of total
Agriculture	12.8	Private consumption	60.2
Industry	38.4	Public consumption	19.0
Services	48.8	Net fixed investment	19.9
Total	100.0	Increase in stocks	-0.1
		Net exports	1.1
		Total	100.0

Principal exports, 2001	% of total	Principal imports, 2001	% of total
Non-precious metals	41.3	Fuel & energy, including ores	42.6
Machinery and Equipment	13.9	Machinery and equipment	19.8
Food, beverages and agricultural products	11.2	Chemicals	7.1
Chemicals	9.1	Food, beverages and agricultural products	7.1

(a) EIU estimates.
(b) Actual.

Main destinations of exports, 2001	% of total	Main origins of imports, 2001	% of total
Russia	22.6	Russia	36.9
Turkey	6.2	Turkmenistan	10.5
Italy	5.1	Germany	8.7
Germany	4.4	Kazakhstan	4.2

(c) EIU estimates.
(d) Actual.

Source: Economist Intelligence Unit (EIU), 2002.

APPENDIX F: WITNESSES

Second Session, Thirty-Sixth Parliament

Mar. 17, 2000	*From the Department of Foreign Affairs and International Trade:* Jim Wright, Director General, East and Southern Europe Bureau. Chris Alexander, Deputy Director, Russia, Eastern Europe Bureau.
Jun. 7, 2000	*From the Department of Foreign Affairs and International Trade:* Jim Wright, Director General, East and Southern Europe Bureau; Ann Collins, Director, Eastern Europe Division; Robert Brooks, Deputy Director, Eastern Europe Division (Belarus, Caucasus, Central Asia, Moldova, Ukraine).

First Session, Thirty-Seventh Parliament

Mar. 13, 2001	*From the Institute of European and Russian Studies, Carleton University:* Vladimir Popov, Professor.
Mar. 14, 2001	*From the Centre for Russian and East European Studies, University of Toronto:* Aurel Braun, Professor.
Mar. 21, 2001	*From the Institute of European and Russian Studies, Carleton University:* Larry Black, Professor.
Mar. 28, 2001	*From Carleton University:* Amy Knight, Professor. *As an Individual:* Patrick Armstrong
Apr. 3, 2001	*From the Centre for Russian and East European Studies, University of Toronto:* Peter H. Solomon, Jr., Professor of Political Science, Law and Criminology, Director.
Apr. 4, 2001	*From the University of Kansas:* Dale Herspring, Professor.

Apr. 25, 2001	*From the Canadian Institute of Resources Law, University of Calgary:* Janet Keeping, Professor. *From the Department of Natural Resources Canada:* Neil McIlveen.
Apr. 30, 2001	*From the Institute of European and Russian Studies, Carleton University:* Andrea Chandler, Professor; Joan Debardeleben, Professor; Piotr Dutkiewicz, Professor. *From the Schulich School of Business, York University:* James Gillies, Professor. *From Norex Petrolium Limited:* Alex Rotzang. *From SNC Lavalin International:* Ron Denom. *From Kinross Gold:* John Ivany.
May 1, 2001	The Honourable Senator James Tunney.
May 2, 2001	*From the Canadian Institute of Ukrainian Studies, University of Alberta:* Bohdan Klid, Professor; David Marples, Professor.
May 9, 2001	*From the University of Northern British Columbia:* John Young, Professor.
Jun. 6, 2001	*From the Centre for International and Security Studies, York University:* Sergei M. Plekhanov, Professor.
Sep. 25, 2001	*From the Export Development Corporation:* Lorne Cutler; Fergal O'Reilly. *From the Royal Canadian Mounted Police:* Angus Smith.

Oct. 2, 2001	*From the Canadian International Development Agency (CIDA):* Peter Daniel, Vice-President, Central and Eastern Europe Branch; Rick Ward, Director General, Russia, Ukraine and Nuclear Programmes Division, Central and Eastern Europe Branch.
Oct. 23, 2001	*From Northland Power Inc.:* James C. Temerty, Chairman, Chief Executive Officer and owner.
Nov. 6, 2001	*As an Individual:* Paul Magocsi, Chair of Ukrainian Studies, University of Toronto.
Mar. 18, 2002	The Honourable Gar Knutson, P.C., M.P., Secretary of State (Central and Eastern Europe and Middle East)
	As an Individual: Walter Makowecki, Heritage Frozen Foods Limited
	As an Individual: James Dmytro Jacuta, Director, Canadian Institute of Ukrainian Studies, University of Alberta.
	From Romyr and Associates: Andrew Witer, President
	From the Ukrainian-Canadian Congress: Eugene Czolij, President
	From the Canada-Ukraine Advisory Council: Ostap Hawaleshka, President Dr. Roman Petryshyn, Member
	As an Individual: Dr. Yuri, Shcherbak, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of Ukraine.
	As an Individual: Orest Subtelny, Department of History and Political Science, York University.
	From the Department of Foreign Affairs and International Trade: Ron Halpin, Director General, Central, Eastern and Southern Europe Division; Ann Collins, Director, Easter Europe Division.

Mission of Inquiry to the Washington, D.C., United States (May 15-16, 2001)

From the Canadian Security and Intelligence Service:
Keith Bush;
Roger Ebel.

From the Kennan Institute:
Blair Ruble Nancy Pospon;
Emil Payin;
Oleksiy Haran;
Bohdan Harasymiv;
Margaret Paxon.

From the Brookings Institute:
Clifford Gaddy;
Fiona Hill.

From IMF / World Bank:
Hans Martin Boehmer;
Gilles Rene;
Paul Fenton;
Stéphane Charbonneau.

From the Carnegie Centre:
Martha Olcott;
Andrew Kuchins;
Murray Feshbach;
Stephen Grant;
Gene Fishel.

From RIA-Novosti:
Arcadii Orlov.

LE SÉNAT **THE SENATE**

LE CANADA, LA RUSSIE ET L'UKRAINE : ÉTABLIR DE NOUVELLES RELATIONS

Rapport du Comité sénatorial permanent
des
affaires étrangères

Président
L'honorable Peter Stollery

Vice-présidente
L'honorable Raynell Andreychuk

Juin 2002

This report is available in English.

MEMBRES

L'honorable Peter Stollery, *Président*

L'honorable Raynell Andreychuk, *Vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Jack Austin, C.P.
Roch Bolduc
Pat Carney, C.P.
*Sharon Carstairs, C.P. (ou Fernand Robichaud, C.P.)
Eymard G. Corbin
Pierre De Bané, C.P.
Ethel Cochrane
Consiglio DiNino
Jerahmiel Grafstein
Alasdair Graham, P.C.
Rose-Marie Losier-Cool
*John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)
Raymond Setlakwe

* Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs David Angus, Norman Atkins, Joseph Day, Sheila Finestone, C.P., Ross Fitzpatrick, George Furey, James Kelleher, C.P., Colin Kenny, Marie-P. Poulin (Charrette), Marcel Prud'homme, C.P., Douglas Roche, Terry Stratton, James Tunney, Nicholas Taylor et la très révérende Lois Wilson étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou y ont participé au cours de la deuxième Session de la trente-sixième Législature ou de la première Session de la trente-septième Législature.

Personnel de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement :
Peter Berg, attaché de recherche
John Wright, attaché de recherche

La greffière du Comité
Line Gravel

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 1er mars 2001 :

L'honorable sénateur Stollery propose, appuyé par l'honorable sénateur Taylor,

> Que le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les faits nouveaux en matière de politique, de questions sociales, d'économie et de sécurité en Russie et en Ukraine, les politiques et les intérêts du Canada dans la région, ainsi que d'autres sujets connexes;
>
> Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères durant la deuxième Session de la trente-sixième Législature soient déférés au comité;
>
> Que le comité présente son rapport final au plus tard le 28 juin 2002; et que le comité conserve les pouvoirs nécessaires à la diffusion de son étude contenu dans son rapport final et ce jusqu'au 31 juillet 2002; et
>
> Que le Comité soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 1

PRÉFACE 3

PARTIE 1 – LA RUSSIE 5

INTRODUCTION 5

LA RUSSIE D'AUJOURD'HUI 7

A. Géographie et population 7
B. Culture et identité 7
C. Conditions sociales 8
D. Transparence 10
E. Éducation 11
F. Aide sociale 12
G. La Tchétchénie dans la politique intérieure russe 13

LA POLITIQUE ET L'EFFET POUTINE 15

A. La culture et la démocratie russes 15
B. L'héritage d'Eltsine 20
C. La politique et les élections en Russie 22
D. Les régions 26
E. Les droits de la personne 29

L'ÉCONOMIE DE LA RUSSIE : SON ÉVOLUTION ACTUELLE ET LES OBSTACLES À SA RÉFORME 35

A. La situation économique actuelle 35
B. La réforme législative et les difficultés de sa mise en œuvre 38

LA SÉCURITÉ ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EN RUSSIE 47

A. La situation militaire 47
B. Les politiques militaire et étrangère et la politique sur la sécurité 48
C. La politique étrangère et l'opinion russe 49
D. Les mesures générales de la politique étrangère 50

E. L'OTAN 51

F. Les relations entre la Russie et les États-Unis et les effets du 11 septembre 52

L'ENGAGEMENT DU CANADA EN RUSSIE 57

A. L'aide aux réformes 58

B. Le renforcement des relations économiques entre le Canada et la Russie 62

C. Questions liées à la sécurité 68

D. Le développement du Nord 68

E. Immigration 69

PARTIE 2 – L'UKRAINE 71

INTRODUCTION 71

LA POLITIQUE EN UKRAINE 73

A. La culture, l'histoire et la citoyenneté 73

B. La situation politique actuelle 74

C. Post-scriptum : Élections de mars 2002 au Verkhovna Rada 77

L'ÉCONOMIE DE L'UKRAINE : LA SITUATION ACTUELLE ET LA LUTTE POUR LA RÉFORME 79

A. La situation économique existante 79

B. La mise en œuvre des réformes : Combattre l'inertie politique 80

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ DE L'UKRAINE 83

A. Les relations entre l'Ukraine et la Russie 83

B. L'Ukraine et l'Ouest 85

C. L'autre option de l'Ukraine : Le GUOAM 86

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA 89

A. Aider à l'effort de réforme 90

B. Les liens économiques entre le Canada et l'Ukraine 92

C. Le Canada et l'Ukraine : Le lien spécial 93

ANNEXE A : CARTES DE LA RUSSIE ET DE L'UKRAINE 97

LA RUSSIE 97

L'UKRAINE 98

ANNEXE B : ARTICLES DE LA CONSTITUTION RUSSE RELATIFS À LA RÉPARTITION FÉDÉRALE-RÉGIONALE DES POUVOIRS ET AUX POUVOIRS DU PRÉSIDENT RUSSE 99

ANNEXE C : Russie – résultats des élections parlementaires 113

ANNEXE D : RUSSIE – STRUCTURE ÉCONOMIQUE – INDICATEURS ANNUELS 115

Annexe E : Ukraine – Structure économique – Indicateurs annuels 117

ANNEXE F : TÉMOINS 119

AVANT-PROPOS

Ce rapport du Sénat est la première étude approfondie sur la Russie et l'Ukraine jamais réalisée par un comité parlementaire canadien.

Le Canada possède en Europe des intérêts de longue date en matière de commerce, d'investissement et de défense. Nous, membres du Comité sénatorial des affaires étrangères, nous y intéressons de près depuis plusieurs années. Nous avons rédigé deux rapports sur les relations en matière de commerce et d'investissement entre le Canada et l'Union européenne. Nous sommes au courant des problèmes liés à l'élargissement de l'UE en direction de l'Est et des conséquences que cela représente pour le Canada.

Le Canada est l'un des membres fondateurs de l'OTAN et, lorsque nous avons été priés d'enquêter sur l'OTAN et le maintien de la paix, sujet sur lequel nous avons fait rapport en avril 2000, nous avons été amenés à nous poser de multiples questions sur ce qui se passait en Russie et en Ukraine. Le présent document est donc le résultat de nombreuses années de travail au cours desquelles nous avons observé les affaires européennes glisser de plus en plus vers l'Est, tandis que nous nous demandions quelles en seraient les retombées sur notre pays.

Le Sénat nous a officiellement confié une étude à ce propos, et nous avons amorcé nos audiences principales en mars 2001, étant entendu que nous irions en Russie en octobre de la même année et que nous terminerions notre rapport au début de 2002. Malheureusement, le désastre du World Trade Centre et les bouleversements qui ont suivi nous ont empêchés de nous rendre en Russie et en Ukraine. Nous comptons combler cette lacune plus tard.

Dans l'intervalle, si nous ne sommes pas allés en Russie, dans un sens, c'est la Russie qui est venue à nous.

Des personnes importantes ont pris le temps de rencontrer soit l'ensemble de nos membres soit, en cas d'impossibilité de faire autrement, un certain nombre d'entre nous. Je dois préciser que l'ambassadeur de Russie, M. Churkin, a déployé beaucoup d'efforts pour que nous puissions rencontrer et interroger, dans la mesure du possible, toutes les personnalités de Moscou qui sont venues à Ottawa. Bien entendu, à mesure que nos connaissances s'étendaient, nos questions devenaient plus pertinentes.

Quelques sénateurs ont pu se réunir en privé avec le président Poutine. Nous avons rencontré l'actuel premier ministre, Mikhail Kasyanov; l'actuel vice-premier ministre, Victor Khristenko; l'ex-premier ministre, Sergueï Kirienko; et l'actuel président de la Douma, Gennady Seleznyov. Nos entretiens ont porté sur de multiples sujets. Dans le cas du président Poutine, lorsque les responsables du protocole lui ont rappelé qu'il avait un autre rendez-vous, il les a repoussés pour pouvoir poursuivre la conversation en cours, en déclarant « On me pose des questions intéressantes, et je veux y répondre correctement ».

Non seulement ces hommes, qui comptent parmi les plus importants de la Russie d'aujourd'hui, sont impressionnants sur le plan intellectuel, mais ils sont fort jeunes : le président de la Douma, M. Seleznyov, le plus âgé, a 54 ans; le président Poutine est âgé de 49 ans, le premier ministre Kasyanov de 44 ans, tout comme le vice-premier ministre M. Khristenko. L'ex-premier ministre Kirienko, qui est actuellement représentant du président auprès de l'importante région de la Volga et président de la Commission russe du désarmement chimique, n'a que 39 ans.

La Russie va de l'avant, c'est indubitable. L'effet le plus immédiat de ce progrès se reflète probablement dans le secteur du pétrole et du gaz. La Russie est aujourd'hui le deuxième exportateur de pétrole après l'Arabie saoudite. Elle est considérée en Europe occidentale comme une réserve sûre de gaz naturel, un peu comme le Canada pour les États-Unis. Comme le souligne notre rapport, la découverte de gaz et de pétrole dans le bassin de la Caspienne a été la plus importante des trente dernières années. La concurrence sera encore plus rude en ce qui concerne le passage des oléoducs. Outre la Russie, l'Azerbaïdjan, l'Iran, le Turkménistan et le Kazakhstan touchent à la mer Caspienne.

Le Canada n'a-t-il pas intérêt à ce que la Russie réussisse? Je pense que oui, car une Russie prospère sera vraisemblablement plus stable, et nous y gagnerons tous. Notre rapport décrit l'héritage plutôt consternant du régime soviétique, mais l'actuel gouvernement démocratiquement élu semble déterminé à améliorer le niveau de vie des Russes.

Dans un monde où abondent les mauvaises nouvelles, je pense que la Russie offre plutôt des raisons de se réjouir.

Je regrette que nous ne soyons pas allés en Ukraine. Des témoins intéressants nous y attendaient. Les Canadiens d'ascendance ukrainienne s'intéressent beaucoup à ce pays. Parmi les chiffres remarquables que j'ai retenus, il y a celui-ci : l'année dernière, l'ambassade d'Ukraine a délivré 50 000 visas à des Canadiens qui voulaient se rendre là-bas. Je vous laisse découvrir notre chapitre sur l'Ukraine, qui parle de lui-même.

Au nom des membres du Comité des affaires étrangères, je tiens à remercier nos très dévoués collaborateurs. Mme Line Gravel, notre greffière, est un modèle d'efficacité. Elle s'est occupée des aspects administratif, budgétaire et logistique de nos activités. Son concours et celui de son collègue, M. Till Heyde, nous ont été très précieux.

Par ailleurs, nous avons pu compter sur un personnel de recherche compétent et diligent. Ce rapport n'aurait pas pu être possible sans le travail de Peter Berg et de John Wright, de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que de David Murphy, de mon bureau.

Peter Stollery, Président

PRÉFACE

Nés de la chute de l'Union soviétique, la Russie et l'Ukraine représentent pour le Canada et les Canadiens des possibilités ainsi qu'un écheveau de problèmes complexe engendrés par les réformes politiques et économiques dans lesquels ces deux pays se sont engagés. L'enquête du Comité ne se voulait pas une étude exhaustive de ces deux États. Le Comité a plutôt choisi d'examiner certains sujets particuliers portant principalement sur la relative nouveauté des relations qui sont en train de s'établir entre le Canada et la Russie et l'Ukraine nouvelles.

Le présent rapport traite moins des positions adoptées par le Canada à l'égard des dossiers qui intéressent nos trois pays depuis longtemps, notamment les liens touchant l'agriculture, le climat, la géographie, la garde du Nord, les liens familiaux et les sports, et qui devaient souvent le céder aux relations entre le Canada et le régime soviétique. Il est plutôt axé sur la dynamique interne qui façonne ou oriente les réformes en Russie et en Ukraine, sur ce qu'elle pourrait impliquer pour les intérêts canadiens et, finalement, sur la meilleure façon dont nous pouvons offrir aide et conseils. L'objectif ultime consiste à instaurer des relations saines et durables avec deux pays qui pourraient devenir des partenaires importants dans le domaine des affaires internationales.

Le Comité a entendu une foule de témoignages. Il a tenu 17 séances consignées au cours desquelles il a entendu 59 témoins. De plus, des membres ont rencontré quelques-uns des dignitaires russes les plus importants et les plus hauts placés, y compris le Président Poutine[1], l'ancien Premier Ministre Sergei Kirienko aujourd'hui représentant présidentiel, le Vice-Premier Ministre Viktor Khristenko, et le Coprésident de la Douma russe Guennadi Seleznev. Le Comité s'est également rendu à Washington pour entendre les témoignages d'experts canadiens et américains qui travaillent dans des centres de recherche et des ministères. Ce voyage a donné lieu à six autres réunions où ont comparu vingt autres témoins. Le présent rapport présente les réflexions du Comité sur les priorités exprimées par ce vaste éventail de témoins.

Après avoir réfléchi sur l'information, les observations et les analyses présentées par les divers témoins qui ont comparu devant lui, ainsi que toute la documentation reçue, le Comité est arrivé à quelques recommandations concernant les relations futures entre le Canada et la Russie et l'Ukraine. Nous sommes fermement convaincus que si le Canada les met en œuvre, il pourra jouer un rôle important pour aider les deux pays à bâtir un partenariat solide, sûr et mutuellement avantageux pour l'avenir.

---

1 Cette séance a été tenue à huis clos.

PARTIE 1 – LA RUSSIE

INTRODUCTION

La politique étrangère de l'Union soviétique et son potentiel militaire ont toujours inquiété énormément les décisionnaires et analystes du monde entier. Depuis le démantèlement de l'Union cependant, on discute beaucoup des effets que ce nouvel état de choses pourrait avoir sur la politique étrangère du Canada et sur l'échiquier politique international. La question de l'élargissement de l'OTAN à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique a certainement amené l'Europe de l'Ouest de l'après-guerre – et l'Amérique du Nord – aux frontières de la Russie. Cette nouvelle donne a incité le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères à entreprendre une étude sur l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et sur la position du Canada au sein de cette alliance[2].

La Russie poursuivant sa difficile transformation économique et politique, l'engagement du Canada en Russie devrait porter sur des dossiers plus complexes et plus nombreux que les questions traditionnelles de défense et de sécurité. Pour le Canada et pour le monde entier, la Russie offre un large éventail d'opportunités mais elle pose aussi de nombreux défis dans des domaines aussi variés que le commerce, la finance internationale, l'assistance technique, la coopération dans la lutte contre l'activité criminelle, la sécurité internationale et certains problèmes locaux graves (p. ex. la propagation de la tuberculose multirésistante[3] et le lien entre la croissance économique et la stabilité politique), qui pourraient se répercuter directement ou indirectement sur les Canadiens.

Au fil de son étude cependant, le Comité a jugé de plus en plus encourageantes l'évolution de la Russie et sa contribution dans le monde. Par exemple, la Russie est un bassin d'entrepreneurs et de travailleurs dynamiques, instruits et habiles. Elle est un partenaire clé de la station spatiale internationale parce qu'elle apporte une expérience et des compétences irremplaçables. C'est aussi un collaborateur potentiel aux efforts de stabilisation des situations internationales épineuses et sa participation est encore primordiale pour la gestion des régimes de sécurité multilatéraux. Dernièrement, la Russie a démontré concrètement combien elle était importante lorsque le Président Poutine a appuyé la « guerre au terrorisme ». L'occasion s'offre également de modifier en profondeur les relations eurasiatiques pour la première fois depuis l'avènement du système des États modernes et de faire pleinement entrer la Russie dans le giron de ce que Boris Eltsine a appelé la famille des États civilisés. Il existe désormais, au niveau multilatéral et bilatéral, des possibilités de travailler avec la Russie dans sa marche vers une intégration plus complète à la société mondiale contemporaine.

---

2 *La « nouvelle » OTAN et l'évolution du maintien de la paix : conséquences pour le Canada*, Septième rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, deuxième Session de la 36e Législature, avril 2000.

3 La tuberculose s'impose à nouveau comme un problème de santé publique au Canada. Voir, par exemple, « Efforts Against Tuberculosis Is Not Good Enough », *Globe and Mail*, 24 avril 2002.

Les transformations subies par la Russie en 1814, 1917 et 1991 ont chaque fois changé le monde. Pourtant, elles ne se sont jamais implantées fermement. Dix ans après l'effondrement de l'Union soviétique, le Comité pose la question la plus difficile : s'agit-il cette fois-ci de changements fondamentaux? Le gros du présent rapport se compose donc des observations sur la nature, l'orientation et l'état de la Russie, surtout sous la direction du Président Poutine.

Il est aussi difficile de faire le tour de la politique russe que de faire le tour du pays même. Le présent rapport n'est pas censé être une encyclopédie. Comme le font les voyageurs lorsqu'ils n'ont pas beaucoup de temps pour visiter un pays aussi immense, le Comité a dû se contenter de « survoler » de vastes secteurs de la Russie, soit en y jetant de loin un bref coup d'œil, soit en notant simplement leur existence. Il y a de nombreuses facettes de la Russie que le Comité n'a pas encore aperçues : des aspects qui à eux seuls vaudraient la peine d'être étudiés. Il manque encore des témoignages sur la question des nationalités, sur les souches et variétés bien particulières du nationalisme russe, sur la politique du Nord, sur les peuples indigènes, sur la Russie et ses proches voisins, sur l'environnement, sur les relations de travail, sur la problématique homme-femme, sur les arts et les industries culturelles, pour ne nommer que quelques-uns des sujets importants. Notre rapport ne peut que représenter une étape sur le chemin de l'entente entre Russes et Canadiens. Il ne se limite pas aux liens conventionnels et à la compréhension instaurés pendant l'ère soviétique et après, mais il explore plutôt l'établissement de relations normalisées entre nous et un nouveau partenaire économique et politique en pleine émergence.

Le rapport se concentre sur le principal thème exposé au Comité par les témoins et sur la grande question dont dépendent toutes les autres en Russie : ce que la présidence de M. Poutine pourrait impliquer pour la Russie et, partant, pour le Canada. Le but déclaré du Président russe est de transformer la Russie en un État libéral et démocratique doté d'une économie de marché viable et réglementée. L'hypothèse de départ, c'est que le monde a besoin que la Russie devienne une Russie fonctionnelle, viable, démocratique, prospère économiquement et la cheville ouvrière d'un monde pacifique et prospère. Nous y gagnerions tous.

LA RUSSIE D'AUJOURD'HUI

A. Géographie et population

Lorsque le Comité s'est réuni pour faire cette étude, les rappels salutaires de la complexité et des contradictions qu'implique une entreprise aussi ambitieuse que l'étude des affaires russes n'ont pas manqué. La Russie est impressionnante, ne serait-ce que par sa taille. Elle couvre 11 fuseaux horaires depuis la Pologne jusqu'à la Chine et elle s'étend au nord jusqu'aux confins du Canada et au sud, jusqu'à la Turquie.

Pourtant, décrire ainsi la taille de la Russie en donne une image trompeuse. Si la carte en était tracée à l'échelle de son économie, la Russie aurait à peu près la taille des Philippines et l'air minuscule à côté de ses voisins d'Europe occidentale. Selon les estimations utilisées, l'économie russe ne représente plus que de 30 p. 100 à 50 p. 100 de son niveau de 1991[4]. Si sa carte était établie à partir des données démographiques, la Russie ferait la moitié seulement des États-Unis et une fois et demie l'Allemagne réunifiée, puisqu'elle a une population de 146 millions d'habitants qui diminue rapidement.

La Russie se divise en 89 régions, chacune étant plus ou moins indépendante du centre. À une extrémité, il y a la Tchétchénie, qui est en conflit ouvert avec la fédération. À l'autre, il y a Moscou, le centre politique, mais une ville qui est souvent assimilée à tort à l'ensemble de la Russie. Pour certaines régions, ce qui se passe à Moscou est aussi lointain aujourd'hui qu'il y a 100 ou 300 ans.

En outre, la Russie est officiellement un État multinational. Bien que les Russes eux-mêmes composent légèrement plus de 80 p. 100 de la population, le formulaire de recensement russe admet plus de 70 nationalités différentes dans le pays. En tout, plus d'une centaine de langues y sont parlées. Officiellement, l'État approuve quatre religions[5], mais 75 p. 100 de la population se déclare orthodoxe, 19 p. 100 musulmane et 6 p. 100 indique une religion autre.

B. Culture et identité

Les questions de culture et d'identité sont approfondies plus loin dans le rapport. Pour annoncer ces sections, disons tout de suite que, quelle que soit l'image que les Russes ont d'eux-mêmes et de la Russie, ils sont nettement convaincus que la Russie a une culture unique qui n'est ni occidentale ni orientale. L'identité russe a en grande partie été forgée par l'étendue du pays et la férocité de son histoire. Le Comité a appris que les Russes sont intimement convaincus que leur pays devrait assumer le rôle d'une grande puissance, sa sphère d'influence naturelle s'étendant depuis l'Europe de l'Est jusqu'à l'Asie et qu'il devrait exercer une influence sur la scène internationale. Cette conviction pourrait encadrer solidement la politique russe.

---

4 Le PIB de la Russie s'élevait à 310 milliards de dollars américains en 2001.

5 Ce sont la religion chrétienne orthodoxe, l'islamisme, le bouddhisme et le judaïsme.

C. Conditions sociales

Le Comité a entendu de nombreux témoignages au sujet des pressions qui s'exercent sur la Russie et sur le système de soins de santé, le niveau de vie et le filet de sécurité sociale russes.

1. Santé et démographie

Le Comité a entendu des témoignages indiquant que le moins qu'on puisse dire, c'est que la condition sociodémographique de la Russie est en crise. En effet, la baisse de la qualité de vie des soviétiques a contribué à la chute de l'URSS. Depuis 1991, on n'a pas réussi à freiner ce déclin (quoique la liberté, elle, ait nettement progressé).

Murray Feshbach (School of Foreign Service et Center for Political and Strategic Studies, Georgetown University) a affirmé que, d'ici 2050, la population russe devrait au mieux avoir diminué du tiers pour se situer à quelque 100 millions d'habitants. Déjà, selon Larry Black (professeur, Institut des études russes et européennes, Université Carleton), la Russie est nettement sous-peuplée proportionnellement au territoire qu'elle doit gérer. De plus, l'espérance de vie moyenne pour un Russe est aujourd'hui de seulement 58 ans. Keith Bush (directeur, Programme Russie et Eurasie, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C.) a appris au Comité que la faiblesse de l'offre de main-d'œuvre et de la demande des consommateurs, des stimuli habituellement nécessaires à la croissance économique, pourrait bientôt constituer un obstacle gigantesque, voire infranchissable, au développement économique de la Russie.

M. Feshbach a appris au Comité que plusieurs maladies graves étaient courantes en Russie. Par exemple, le sida se propage librement, surtout parmi la population carcérale. Cette épidémie se conjugue souvent à la tuberculose multirésistante. Il est prévu qu'à l'échelle de la Russie, 10 millions d'hommes âgés de 15 à 29 ans mourront de ces deux maladies après 2005. D'autres pathologies inquiètent à cause de leur fréquence, notamment le paludisme, la syphilis et autres maladies transmissibles sexuellement, ainsi que les hépatites C et B.

Retards de croissance et atrophies sont plus fréquents maintenant chez les enfants. Selon d'éminents pédiatres russes, de 10 à 15 p. 100 seulement des jeunes Russes de moins de 15 ans sont en bonne santé. Le chef du district militaire de Moscou a donné l'alarme lorsqu'il a déclaré que 40 p. 100 des hommes en âge de faire leur service qui étaient à sa disposition n'étaient pas assez en santé pour servir[6]. Les jeunes femmes dans le groupe d'âge où se concentre traditionnellement la majorité des naissances en Russie (19 à 29 ans) ont subi une chute dramatique de leur taux de fertilité à cause de la maladie, de la pauvreté et des MTS.

---

6 Cette statistique indique peut-être que la santé des Russes dépend de leur classe sociale. Au moins la moitié des Moscovites en âge de faire leur service étudient à l'université et sont exemptés de la conscription. Autrement dit, 80 p. 100 de ceux qui restent sont inaptes au service militaire.

Ce qui est préoccupant pour la Russie et les autres pays, c'est le taux de transmission de beaucoup de ces maladies, maintenant que l'ouverture de la Russie aux voyages et à l'émigration a multiplié les contacts avec le monde extérieur. Le trafic de femmes – pour le commerce du sexe – est particulièrement inquiétant. Non seulement l'esclavage sexuel est répréhensible en soi, mais de plus c'est un moyen employé par le crime organisé russe pour s'étendre[7]. Par la même occasion, il propage plusieurs maladies transmissibles sexuellement.

Les ressources dont dispose la Russie pour résoudre ces problèmes sont restreintes à bien des égards. Premièrement, elle n'a pas d'argent. L'an dernier, selon Murray Feshbach, le gouvernement avait les moyens de ne traiter que 1 000 des 500 000 séropositifs. Si l'économie allait mieux et si les méthodes de perception des impôts étaient meilleures, cela réglerait directement le problème. L'attention de la communauté internationale, à supposer qu'elle soit indiquée et souhaitée, serait également utile.

La seconde contrainte est liée à la prestation des services. La plupart des facteurs qui contribuent à améliorer la santé (p. ex. soins de santé, élimination des déchets, infrastructure municipale, éducation) relèvent des gouvernements locaux. Selon John Young (professeur, University of Northern British Columbia), il faudrait que certains de ces services soient confiés aux administrations régionales ou fédérales[8]. D'autres ne posent pas de problème de compétence, mais exigeraient des ressources supplémentaires. Dans le contexte de la prestation des services, les organisations municipales sont particulièrement touchées par la pénurie de ressources.

Troisièmement, on pourrait remédier à la décroissance démographique par l'immigration. Cet espoir a été rapporté au Comité lorsque celui-ci a rencontré le Vice-Premier Ministre Khristenko, qui a indiqué que la Russie devrait avoir adopté une nouvelle politique d'immigration d'ici un an. Si la Russie réussit à relancer son économie et son régime politique, il n'est pas irréaliste de croire à une immigration nette à long terme. On a signalé qu'environ 14 millions de Russes vivent à l'étranger dans d'anciens États soviétiques et que beaucoup d'entre eux qui possèdent des compétences fort utiles pourraient aspirer à rentrer en Russie. Pour l'instant toutefois, l'immigration nette reste faible.

La migration pourrait aussi soulever d'autres problèmes. Certaines déclarations de la Russie sur l'immigration semblent viser surtout à encourager les Russes à rentrer chez eux. La population non russe du pays grossit contrairement à celle des Russes de souche. Dans l'Extrême-Orient russe, il y a aussi une forte population d'immigrants illégaux venus de Chine.

2. Revenus

Le PIB par habitant est estimé à 1 700 $US, moins du dixième de ce qu'il est au Canada. Il y a aujourd'hui une énorme polarisation de la richesse en Russie. Quelques Russes, appelés les « Nouveaux Russes », sont bien plus riches que la plupart des gens (Russes ou Occidentaux),

---

7 Voir la section Crime et corruption pour en savoir plus long sur la nature du crime organisé russe.

8 Voir la section Gouvernement local pour connaître le contexte de ces observations.

alors que beaucoup d'autres vivent dans la pauvreté. Selon les chiffres de la Banque mondiale, environ 30 p. 100 des Russes vivent sous le seuil de la pauvreté.

Un autre fait à considérer est que, même si on prévoit un taux de chômage officiel de 10 p. 100 pour 2001, la proportion réelle de chômeurs pourrait être cachée et les prestations de chômage sont minimes. Andrea Chandler (professeure, Institut des études européennes et russes, Université Carleton) a dit au Comité qu'un Russe qui devient chômeur a énormément de mal à briser le cycle du chômage. La décroissance et la restructuration de l'économie n'ont pas les mêmes conséquences pour les Russes que pour la plupart des Canadiens.

Un fait critique porté à l'attention du Comité est que la classe moyenne russe représente environ de 10 p. 100 à 15 p. 100 de la population. Selon Stephen Grant (chef, Russia Ukraine and Commonwealth Branch, Office of Research, U.S. Department of State), dans un pays occidental, un tel pourcentage ne pourrait pas former un noyau assez gros pour soutenir une démocratie libérale. Par comparaison, toutes les élites sociopolitiques confondues représentent de 4 p. 100 à 20 p. 100 de la population, selon la méthode de calcul employée. La plupart des estimations se retrouvent au bas de la fourchette.

D. Transparence

Beaucoup de Russes espèrent que Vladimir Poutine va régler les problèmes de crime et de corruption. C'est notamment à ces problèmes qu'ils pensent lorsqu'ils se plaignent de l'« anarchie » des années Eltsine.

Le Comité a reçu peu de témoignages sur la fréquence du crime ordinaire. En effet, les statistiques sur le crime sont difficiles à vérifier en Russie – comme toutes les statistiques là-bas d'ailleurs –, puisqu'il manque des ressources pour déclarer et collecter des données uniformisées et qu'il peut exister bien des incitations à fausser les données déclarées. De plus, comme les statistiques sociales de la Russie sont très suspectes, il est doublement difficile de faire des analyses comparées. Néanmoins, il semble évident que les crimes contre la propriété et les crimes contre les personnes sont franchement inquiétants.

Des témoins ont aussi indiqué que la police russe a besoin de plus de ressources et de formation. Comme pour bien d'autres fonctions fondamentales de l'État, les mesures les plus importantes qu'ait prises le gouvernement Poutine sont celles visant à stabiliser et à accroître les revenus (c.-à-d. la réforme fiscale).

Au sujet du crime organisé et de la corruption, on a indiqué au Comité que le vrai crime organisé en provenance de la Russie a établi sa présence dans le monde entier. Angus Smith (Direction des renseignements criminels, Gendarmerie royale du Canada) a raconté au Comité que le système des goulags soviétiques était un vivier de criminels et une bonne école pour un gros réseau ayant une forte culture criminelle intime. Le crime représente une culture de survie pour un peuple qui a survécu à Staline, à Hitler et au goulag.

La nécessité d'enfreindre la loi pour arriver à faire quoi que ce soit dans le système économique soviétique a augmenté la présence criminelle dans la société russe. À l'effondrement de l'Union soviétique, ces gangs de criminels étaient bien placés et extrêmement doués. Selon le témoignage d'Angus Smith, les forces policières occidentales étaient mal préparées au début au caractère impitoyable, à la violence et à la rapidité avec lesquels les gangs russes ont pénétré l'Occident. « Dans sa manifestation nord-américaine, le crime organisé russe est né de toute pièce. Ces individus qui étaient des crapules invisibles de la pègre sont devenus de grands criminels internationaux en moins d'une décennie. Ils ont réussi à éviter une évolution classique que l'on constate dans le crime organisé – les Italiens ou les Asiatiques, ou encore les gangs de motards hors-la-loi – c'est-à-dire l'assimilation graduelle, l'insertion et l'évolution sur plusieurs générations. Les policiers ont donc dû s'adapter extrêmement vite à cette nouvelle situation. Nous n'avons pas eu la possibilité de les observer, de nous adapter à eux, de nous habituer à eux et d'évoluer parallèlement à eux ».

Parce qu'ils ont une culture fermée, il est difficile d'infiltrer les gangs russes. Les forces policières doivent constamment faire du rattrapage, parfois avec succès. M. Smith a ensuite décrit comment, grâce à la coopération des autorités russes et américaines, la GRC avait mené à terme une enquête qui avait abouti à l'expulsion de Vyacheslav Sliva, un personnage important du crime organisé russe, qui résidait alors à Toronto.

E. Éducation

L'Union soviétique a laissé une société instruite et cultivée, quoique Murray Feshbach ait dit au Comité que, d'après son expérience personnelle, les statistiques soviétiques et russes exagèrent probablement le taux d'alphabétisme. On a expliqué au Comité les difficultés que cette société si manifestement érudite et scientifiquement avancée semblait avoir à appliquer ces talents à la création d'un État libéral et démocratique.

Le Comité a entendu Piotr Dutkiewicz (directeur, Institut des études d'Europe de l'Est, Université Carleton) qui a été consultant en éducation auprès du gouvernement russe. Celui-ci a dit que le système d'éducation russe est actuellement victime du même problème de ressources qui empoisonne la situation de toute la Russie : le manque d'argent. Il se pourrait que jusqu'à 65 p. 100 du budget d'éducation de la Russie soit accaparé par les frais d'entretien, et bien que les enseignants touchent généralement leur salaire, de grands arriérés n'ont pas manqué.

En ce qui concerne le contenu des programmes d'enseignement actuel, le gouvernement fédéral dicte effectivement le programme d'études par règlement et par le contrôle des ressources. Les Russes et l'État russe continuent de considérer l'éducation comme un moyen d'avancement. Toutefois, M. Dutkiewicz a fait remarquer qu'on s'efforce d'inculquer les « valeurs russes » (p. ex. les valeurs du collectivisme, la religion orthodoxe et le respect traditionnel de l'État et de l'autorité) dans le cadre du programme d'études. Cet objectif semble certes conforme aux sentiments généraux qui ont cours en Russie, ainsi qu'aux sentiments exprimés par les nombreux fonctionnaires russes. Le système d'éducation russe semble refléter l'ambivalence de la société russe face à la transition, puisqu'il fait simultanément la promotion de l'occidentalisation et de la russification, qui sont (parfois) contradictoires.

L'État dispose de mécanismes pour faire pression sur les enseignants; il exige surtout d'eux qu'ils se soumettent de nouveau à la procédure d'agrément de façon périodique. La censure déclarée ne semble pas faire autant problème que pendant l'ère soviétique. Les conditions nécessaires à l'édification d'une société russe entièrement fonctionnelle semblent plutôt provoquer une remise en question pénible pour beaucoup de Russes. Il se pourrait donc que les enseignants cherchent moins à contester l'autorité qu'à atteindre leurs objectifs pédagogiques.

Enfin, il faut souligner que la majorité des enseignants œuvrant dans le système sont des produits de l'époque soviétique. Les plus jeunes qui débutent leur carrière ont une approche pédagogique plus souple et plus dynamique. Cette tension entre les générations se manifeste par une lutte entre flexibilité et rigidité dans la pédagogie. Le défi pour la Russie consiste à écarter les éléments conservateurs du système d'enseignement qui résistent aux nouvelles techniques et au nouveau matériel. Le Comité reconnaît que ce problème, ou cette mentalité, n'est pas propre à la Russie, mais il faut absolument rappeler que tout enseignant ayant plus de 12 ans d'ancienneté a entrepris sa carrière du temps de l'Union soviétique.

F. Aide sociale

Bien que le Comité ne se soit pas renseigné sur le détail des programmes d'aide sociale, un tableau général s'esquisse déjà. Andrea Chandler a indiqué que la réforme des pensions au Comité est un exemple des difficultés que pose la réforme de l'aide sociale.

Ces difficultés peuvent se résumer comme suit. Premièrement, très peu d'argent a été injecté. C'est seulement dernièrement que les arriérés de pension ont été réglés. L'inflation, aggravée par la soudaine dévaluation du rouble en 1998, a aussi grignoté les revenus fixes. Les pensions ont été séparées du budget général en 1991 pour les mettre à l'abri des problèmes budgétaires généraux. Malheureusement, elles en sont devenues vulnérables puisqu'on s'attend maintenant à ce que le régime s'autofinance.

Deuxièmement, la réforme de l'aide sociale est extrêmement contestée par les politiciens russes. Plusieurs témoins ont expliqué au Comité que les Russes tiennent à conserver l'État providence qui les prend en charge dès la naissance, même si le régime de l'ère soviétique n'a jamais été parfaitement fonctionnel. De nombreux Russes se méfient des tentatives de réforme du régime qu'ils considèrent comme des mesures imposées par la Banque mondiale et le FMI.

Troisièmement, alors que le système soviétique constituait un tout intégré aux fins de la planification et de la prestation des services, les mêmes institutions sont devenues dysfonctionnelles lorsque l'organe de planification central a été aboli. Les services sont aujourd'hui répartis entre trois ordres de gouvernement, ce qui implique certaines variations régionales. La capacité de concevoir des programmes efficaces et l'obligation d'offrir des services responsables ont été sérieusement compromises. Bref, l'appareil administratif gouvernemental se compose de trop d'entités, il exerce un trop grand nombre de fonctions qui

pourraient être transférées au secteur privé, et ses effectifs sont trop nombreux alors que les employés sont mal rémunérés et pas disciplinés[9].

G. La Tchétchénie dans la politique intérieure russe[10]

Les relations avec les Tchétchènes font partie du tableau politique russe depuis l'époque de Catherine la Grande. La politique a toujours eu tendance à être complexe dans le Caucase à cause de l'enchevêtrement des rivalités des nations. La politique soviétique a aggravé la situation en établissant des frontières tracées gauchement qui exacerbent l'irrédentisme à l'intérieur de la Russie et dans tout le Caucase. La Tchétchénie représente un problème quasi insoluble pour la Russie et pour le Président Poutine.

En Russie, la Tchétchénie est considérée comme une affaire interne de la Fédération de Russie. La politique étrangère à l'endroit de la Russie a mis en lumière des atteintes aux droits de la personne, le manque généralisé de transparence et l'exclusion des observateurs de la région. Mais la Russie a pour position déclarée qu'aucun État ne tolérerait l'anarchie ou l'instabilité à l'intérieur de ses frontières ou de l'autre côté de celles-ci. Le Comité a été informé que la Russie a invoqué les opérations hors zone de l'OTAN pour justifier le deuxième conflit tchétchène.

Il y a aussi la question du pétrole. La Tchétchénie joue un rôle important dans les projets de la Russie, qui veut exporter le pétrole de la mer Caspienne vers l'Occident en passant par le territoire russe, parce qu'elle est contiguë à une section cruciale du pipeline qui se rend jusqu'au port de Novorossisk. Bohdan Klid (professeur, Institut canadien d'études ukrainiennes, Université de l'Alberta) a expliqué la situation ainsi au Comité : « Une des causes de la guerre en Tchétchénie est que les Tchétchènes voulaient leur part alors que les Russes voulaient tout garder pour eux. Voilà la situation un peu simplifiée ».

Le conflit actuel n'est pas réglé. Dans l'intervalle, comme Fiona Hill l'a dit au Comité, la Tchétchénie nuit à la politique russe. Tout d'abord, le coût du conflit en Tchétchénie est presque égal ce que la Russie touche, en monnaies fortes, en vendant des armes.

Deuxièmement, la Tchétchénie a rendu moins clair l'état de la démocratie en Russie et remis en cause la crédibilité de l'État. La mise à contribution des forces de sécurité en Russie et en Tchétchénie est préoccupante, tout comme la façon dont le gouvernement a traité les médias dans le dossier tchétchène. Troisièmement, il y a eu de graves atteintes aux droits de la personne en Tchétchénie, bien que la Russie ait entamé dernièrement quelques procès très médiatisés contre les auteurs présumés de ces abus.

---

9 « Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Russian Federation » (http://www.worldbank.org.ru/eng/group/strategy/strategy5.htm).

10 Le présent rapport traite surtout de la question tchétchène dans la perspective de ses implications en politique intérieure. Pour connaître son impact sur les relations de la Russie avec l'Occident, voir les sections portant sur la politique étrangère russe et sur la période postérieure au 11 septembre.

Quatrièmement, la Tchétchénie a causé des problèmes à l'armée russe. Selon Fiona Hill, les militaires sont démoralisés et la conscription est difficile, d'autant plus que les méthodes de recrutement visent de façon disproportionnée certaines régions russes.

Enfin, le dossier tchétchène pourrait devenir un problème pour Vladimir Poutine. La campagne militaire principale est terminée, mais plus le conflit en Tchétchénie s'éternise, plus la popularité de Poutine risque de diminuer. Or il n'y aura pas de solution politique sans compromis. Toute tentative de modération de la part de Poutine qui donnera l'impression qu'il veut composer avec les séparatistes tchétchènes ou qu'il ternit le prestige de la Russie se répercutera sur les suffrages, soutient Clifford Gaddy.

LA POLITIQUE ET L'EFFET POUTINE

A. La culture et la démocratie russes

En apparence, rétablir la politique de l'ordre ou reconquérir l'État, quelle que soit l'expression employée, fait écho au passé de la Russie. Comme le font remarquer les Russes eux-mêmes, la Russie a connu 1 000 ans d'autoritarisme et seulement dix ans de démocratie. Les témoins entendus par le Comité ne s'entendaient pas sur la mesure dans laquelle le patrimoine tsariste ou soviétique a mené la Russie ou les Russes à l'autocratie. Toutefois, la plupart des témoignages reçus par le Comité sur le sujet donnent à penser que l'histoire ancienne et récente ont contribué ensemble à conférer un grand pouvoir à la personne qui occupe le poste de président plutôt qu'à la fonction proprement dite. Ce serait une erreur que de sous-estimer prématurément le rôle et la personnalité du Président de la Russie.

Tous les témoins ont affirmé, en réponse aux questions, que la culture russe était quelque peu différente de la culture occidentale et que cette différence influençait réellement la manière dont les Russes mènent leur vie quotidienne et envisagent la politique. Toutefois, même les experts avaient du mal à exprimer clairement ou adéquatement la nature exacte des diverses caractéristiques de cette différence, ce qui montre combien il faut être prudent lorsqu'on veut introduire dans l'équation les composantes plus intimes du comportement culturel. Néanmoins, un tableau culturel sommaire s'est dessiné.

De tout temps, les Russes ont apprécié l'État parce qu'il faisait régner l'ordre. La Russie est située dans « un quartier mal famé », comme l'a dit Sergei Plekhanov (professeur, Centre d'études internationales et sécurité, Université York). Donc, le régime tsariste mettait l'individu en sécurité contre les dangers externes mais ne le protégeait pas contre l'État lui-même. En Russie, tant la sécurité que le développement ont toujours coûté très cher. Selon Sergei Plekhanov, il fallait donc absolument que l'État russe qui en naisse soit extraordinairement fort, surtout au détriment de la société.

De plus, on a indiqué au Comité que les usages juridiques et sociaux russes sont venus en partie de l'Église orthodoxe. Les usages chrétiens en Occident et orthodoxes en Russie se sont développés différemment au cours du dernier millénaire, et tout particulièrement depuis la Renaissance et la Réforme. D'après M. Magosci, cette différence s'est répercutée dans la façon de penser et d'agir des peuples qui pratiquent ces religions. L'Église orthodoxe n'a jamais rivalisé avec les forces séculières pour le pouvoir politique. Au contraire, elle a été intégrée à l'État, ce qui a fait disparaître un élément de la société civile qui existait dans les traditions chrétiennes occidentales. Larry Black a également souligné que l'un des principaux fondements de notre société est le droit romain des contrats, qui nous a été transmis par l'Église catholique, mais que Byzance ne l'a pas transmis en Russie.

Plus tard dans l'histoire russe, le servage était une réalité connue, tandis que l'État était une vague entité lointaine et mal définie pour la plupart des Russes. L'État, quand on y pensait, était

personnifié par le Tsar.[11] Selon Margaret Paxon (chercheure invitée au Kennan Institute for Advanced Russian Studies et chercheure au Département d'anthropologie, Université de Montréal), les affaires personnelles et locales étaient réglées (et le sont peut-être encore aujourd'hui) par le village, la famille et la communauté, pas par l'État. Par conséquent, les Russes ne se sont jamais vraiment attendus à ce que l'État s'occupe de leurs affaires personnelles et ils s'adressent à lui en tant que demandeurs et non en tant que citoyens. Tout le système est empreint d'un autoritarisme instinctif, selon John Young.

Toutefois, d'après Blair Ruble (directeur, Kennan Institute for Advanced Russian Studies), individuellement, les Russes répondent à peu près comme les Occidentaux aux questions des sondages sur la valeur qu'ils accordent à certains indicateurs de la démocratie, comme la protection contre l'ingérence de l'État, la liberté d'expression, et la liberté d'exercer des activités économiques et d'avoir des loisirs.

Il y a aussi la question de l'héritage soviétique. La période soviétique s'est caractérisée par une modernisation, une urbanisation et une collectivisation intensives. Le Comité a appris de certains témoins que maintes traditions se sont perdues et qu'il y a même eu une rupture très nette avec le passé dans certains cas, puisque presque toutes les préférences et habitudes de travail instinctives des Russes ont été modelées par 70 années passées sous la férule de la bureaucratie politique du Parti communiste de l'Union soviétique.

D'autres témoins divergeaient d'opinion. John Young a déclaré que presque toute la Russie en dehors des grandes villes a conservé des liens avec la vie rurale traditionnelle. Margaret Paxon a dit au Comité que l'une des forces stabilisatrices actuelles de la Russie est le fait que de larges pans de l'économie se situent en marge de la Russie moderne et que presque tout le pays est donc autosuffisant à la fois au sens économique et au sens spirituel collectif. Les vieux usages se perpétuent et demeurent utiles dans la vie de tous les jours. D'autres témoins ont mis en garde contre les classifications simplistes urbains-ruraux et moderne-traditionnel. De nombreux Russes, même dans les grandes villes, ont un pied à la ville et l'autre à la campagne. Le bétail, par exemple, fait souvent partie du paysage urbain.

Joan Debardeleben (professeure, Institut des études européennes et russes, Université Carleton), qui a effectué de vastes sondages en Russie, est celle qui a le mieux réussi à situer ces caractéristiques générales dans leur contexte politico-culturel. Premièrement, il y a l'idée que l'État devrait jouer un grand rôle, que ce devrait être un État patrimonial. Deuxièmement, on valorise le collectivisme plutôt que les réalisations individuelles. Troisièmement, la vie en Russie se caractérise par une très forte spiritualité qui tempère les notions de confort matériel et d'enrichissement personnel. Cela donne aussi aux Russes une autre échelle de valeurs et une capacité de solidarité et d'endurance extraordinaire. Tout cela rime avec des choix politiques qui

---

11 Boris Eltsine a fait écho à cette notion lorsqu'il a pris le pouvoir en 1991. Il a refusé l'offre des factions démocratiques qui voulaient l'avoir comme chef, en proclamant que le Président devait se situer au-dessus de la politique pour faire l'unité de la Russie. En réalité, sa décision a éloigné davantage la présidence du jeu des partis, affaiblissant ainsi les démocrates et amenuisant la possibilité de former des alliances et des coalitions à l'assemblée législative. Tout cela a abouti à la confrontation armée de 1993. On peut dire que l'édification des partis en Russie subit encore le contrecoup de cet événement.

peuvent privilégier l'égalité et la solidarité plutôt qu'une richesse plus grande et un écart entre les gens[12].

Elle s'est empressée de souligner que cela pourrait changer à mesure que la Russie se transforme. En un sens, il se pourrait que la révolution soit encore à faire.

Une autre facette de la culture et la démocratie russes, c'est la question de savoir quel sens les Russes prêtent à la démocratie en pratique. La réponse a deux volets. Premièrement, de nombreux Russes assimilent la démocratie à leur situation actuelle; ce n'est pas une notion abstraite. Ils associent donc la démocratie à une expérience différente de la nôtre. Pour eux, donc, la démocratie est associée à l'effondrement de l'État et de la société, et aussi à la pauvreté. Elle est aussi associée au crime, à l'anarchie, à la corruption, aux riches oligarques et aux puissants chefs régionaux. Les Russes associent aussi la démocratie à l'effritement des services sociaux et de l'infrastructure, marqué par le manque de chauffage et une crise du logement, ainsi

---

12 Il vaut la peine de rapporter textuellement les propos de la professeure Debardeleben :

> Premièrement, il y a l'idée que l'État devrait jouer un grand rôle, ce que Richard Pipes appelle « l'État patrimonial», l'État étant à la fois propriétaire et gouverneur. (...) Le concept du néo-libéralisme qui consiste à tout privatiser est étranger à la mentalité russe.
>
> Deuxièmement, les Russes n'accordent pas la même importance aux réalisations individuelles, à l'action et aux profits, et il y a une identification collective beaucoup plus forte qui va à l'encontre de l'idée de marché qui est de faire des gains économiques personnels le but premier de sa vie. Ce collectivisme est très fort, même chez les plus jeunes Russes, bien qu'il soit en train de s'affaiblir, surtout chez les plus jeunes qui sont économiquement favorisés.
>
> Troisièmement, la vie en Russie est caractérisée par une très forte spiritualité; il y a vraiment une âme russe. (...) L'amour de la poésie, de l'art, de la culture est relié à la spiritualité... (...) Cela va de pair avec le collectivisme, mais est en quelque sorte contraire à la notion de l'individu comme agent économique rationnel. Je ne pense pas que les Russes se voient ainsi, que ce soit leur principale motivation dans la vie. Ils aiment vivre confortablement, mais les gains économiques personnels ne sont pas leur but principal dans la vie. (...) Ils peuvent s'accommoder d'un tas de choses parce que la vie a un sens différent pour eux; ils ont un sentiment de solidarité humaine qui les aide à endurer un tas de souffrances.
>
> C'est plus ou moins ce que j'essayais de dire. Il y a un élément dans la culture russe qui va un peu à l'encontre de tout cela. Il y a d'autres valeurs liées à la solidarité et à l'identification collective qui entrent en jeu. Si on posait la question classique à un Russe, si on lui demandait s'il préfère que son voisin et lui-même soient pauvres ou que les deux aient une meilleure vie, mais que son voisin soit beaucoup plus riche que lui, il aurait tendance à choisir l'égalité et la solidarité plutôt que de grands écarts, même si les deux y gagnaient au change. La prédisposition culturelle est différente et on ne pense pas en termes d'agent économique rationnel.

qu'à une amélioration scandaleuse de la situation de quelques individus[13]. Deuxièmement, il se pourrait que des générations différentes ne voient pas la démocratie du même œil. En effet, il se pourrait que les jeunes aient moins tendance que leurs aînés à comparer les conditions actuelles à celles qui existaient sous le régime soviétique et qu'ils s'intéressent davantage à ce que la politique russe d'aujourd'hui peut offrir. Bref, rappeler aux Russes que la Russie contemporaine est démocratique n'est peut-être pas nécessairement la meilleure publicité qui soit pour la démocratie.

Cela ne veut pas dire, toutefois, que la plupart des Russes souhaitent un retour au communisme soviétique, bien au contraire, malgré l'existence manifeste d'une vague nostalgie pour l'ère Brejnev lorsque «on faisait semblant de travailler et eux faisaient semblant de nous payer ». On a expliqué au Comité que les Russes tirent de leur histoire et de leur culture la faculté de ne pas se laisser abattre. Des sondages récents montrent que 50 p. 100 des Russes trouvent que leur famille et eux se sont adaptés aux conditions actuelles et 53 p. 100 des répondants ont affirmé que la vie était difficile mais supportable. Par contre, 20 p. 100 disent que la vie est insupportable. En outre, les Russes envisagent l'avenir avec un optimisme prudent : la majorité estime que la Russie sera une société « normale » dans six à dix ans[14].

Devant le Comité, des témoins n'étaient pas convaincus que l'endurance et le fatalisme traditionnels des Russes suffiraient à réaliser la démocratie en cas de crise. Comme nous l'avons déjà dit, Margaret Paxon a informé le Comité qu'une foule de Russes des régions rurales sont protégés contre les ratés de la transition parce qu'ils sont en marge de l'économie; ils vivent dans une « économie naturelle »[15]. C'est sans doute bon pour la stabilité et le bien-être personnel, mais c'est loin de confirmer de façon retentissante que les Russes participent activement à la vie politique et économique officielle ou qu'ils y ont des intérêts.

Ce qui donne peut-être une indication de la forme éventuelle de la démocratie russe, c'est le fait que, dans leur description d'une société normale, les Russes attachent beaucoup plus d'importance à la stabilité économique et au confort matériel élémentaire qu'aux notions pures de droits démocratiques. D'après les sondages, les gens devraient pouvoir profiter d'une sécurité financière après leur retraite, être capables de trouver du travail quand ils le veulent, ne pas voir l'inflation grignoter leur salaire, pouvoir marcher dans les rues en toute sécurité. Plus de 70 p. 100 des Russes estiment que le gouvernement devrait être fort. Seulement 58 p. 100 croient qu'il est important d'être protégé contre le gouvernement ou d'être traité équitablement par lui[16]. Il y a aussi l'épineuse question de l'« occidentalisation ». Elle répercute la question séculaire de savoir si les Russes sont des Européens ou des Occidentaux et comment eux-mêmes se

---

13 Le fait que nombre de ces problèmes soient devenus chroniques dans les dernières années de l'Union soviétique et qu'ils aient motivé Gorbatchev à tenter une réforme est moins pertinent pour les Russes que ce qui s'est passé ces dix dernières années.

14 *New Russian Barometer*, VIII, January19-29, 2000, Russia Votes (www.russiavotes.org).

15 Dernièrement encore, de nombreux Russes ne faisaient pas pleinement confiance à l'économie monétaire officielle (c.-à-d. l'échange d'argent).

16 *New Russian Barometer*, VIII, January19-29, 2000.

considèrent. Le Comité ne va pas jouer à Salomon pour trancher, mais il peut se permettre quelques observations qui ont d'ailleurs été faites par des témoins.

Pour beaucoup de Russes, la démocratie contemporaine est liée à la politique occidentale. Emil Payin (directeur, Centre d'études ethnopolitiques et régionales, Fondation INDEM, Moscou) a expliqué au Comité que pour certains, c'est un concept occidental, c'est-à-dire étranger. La démocratie est jugée excessivement dure, chaotique et destructrice pour les idéaux russes. Ce sont des conseillers économiques occidentaux qui ont aidé à orchestrer la privatisation. Ce sont des institutions multilatérales occidentales qui ont fixé les conditions structurelles de la politique monétaire et fiscale de la Russie, et qui continuent de le faire. Certains Russes croient que ces institutions et ces politiques cherchent activement à détruire la Russie, à l'affaiblir et à l'asservir à l'Occident. Selon Joan Debardeleben, c'est une opinion particulièrement répandue chez les partisans des communistes et du Parti libéral-démocrate de Russie dirigé par le parti de Vladimir Zhirinovsky (les deux partis de la coalition dite Rouge-Brun du nationalisme russe).

Cette question de la démocratie se pose aussi en rapport avec la politique étrangère[17]. L'identité russe est étroitement liée à l'image d'une grande puissance. Ainsi, le Jour de la Victoire, le 9 mai, qui célèbre la défaite de l'Allemagne à la Grande guerre patriotique (Deuxième Guerre mondiale), reste peut-être la fête nationale la plus importante en Russie et il ne faudrait pas sous-estimer le symbolisme de cette célébration.

Même si certains Russes font un rapport péjoratif entre démocratie et faiblesse de la Russie, la majorité est plutôt indifférente à l'endroit de l'Occident. D'après Stephen Grant, la plupart des Russes ne voient l'Occident ni comme un ami ni comme un ennemi. Ce serait plutôt un lieu avec lequel on pourrait négocier les intérêts russes. Il y a possibilité de tisser des liens dans les champs d'intérêt commun.

Politique intérieure, politique étrangère, démocratie et identité russe sont donc inextricablement liées à cause du but déclaré, qui est de transformer la Russie en un pays libéral-démocrate économiquement fort. Il est vital de savoir si les Russes gouvernés par Poutine sont capables de se refaire une identité qui incorporerait l'Occident d'une façon ou d'une autre. Or, les témoins entendus par le Comité étaient incapables de répondre à la question. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, quand on compare les sondages d'opinion aux mesures prises par Poutine, on constate que celui-ci devance à peine le Russe moyen sur cette voie et qu'il avance très prudemment.

Il y a un autre sujet se rapportant à la culture et à l'identité russes dont les témoins ont fort peu parlé au Comité : le rôle de la diaspora russe. Pour la première fois dans l'histoire de la Russie, de grandes communautés russes vivent en dehors du pays. Les Russes dans les anciennes républiques soviétiques constituent une politie nombreuse et significative. Des collectivités russes de plus en plus nombreuses existent dans certaines villes canadiennes, comme Toronto et Ottawa. Brighton Beach, dans l'État de New York, est un point de convergence bien connu de la diaspora russe. La Russie les ayant appelées, entre autres, à rentrer au pays, c'est peut-être le

---

17 Voir aussi la section Politique étrangère.

signe qu'est en train de se développer une notion affaiblie de la « russité », en dehors des frontières de l'État russe et indépendamment du lieu de résidence, un sentiment que l'État russe essaie d'exploiter. Par exemple, Paul Magosci (Chaire des études ukrainiennes, Université de Toronto) et David Marples (professeur, Institut canadien d'études ukrainiennes, Université de l'Alberta) ont appris au Comité que les Russes de souche établis en Ukraine s'identifient aux Russes pour l'origine ethnique et aux Ukrainiens pour la citoyenneté.

B. L'héritage d'Eltsine

Boris Eltsine avait pour principal souci d'empêcher le retour du communisme soviétique ou la montée de l'autoritarisme de droite. Il a notamment manipulé le système politique pour empêcher le Parti communiste de reprendre le pouvoir aux élections. Le pouvoir central a été délégué aux régions, en partie pour trouver des alliés politiques, mais aussi parce que le centre n'avait pas les moyens de régler les problèmes régionaux au moment où la fédération se décomposait. Après avoir dissout l'assemblée législative de force, il a établi une nouvelle constitution conférant à la présidence l'autorité suprême.

Pour empêcher le Parti communiste[18], la plus importante organisation politique de Russie, de reprendre le pouvoir, Boris Eltsine a créé, coopté et écarté alliés et concurrents à un rythme accéléré[19] et ses longues périodes d'incapacité ont montré que l'autorité personnelle du Président avait une importance capitale pour le bon fonctionnement de l'État russe. L'économie a été privatisée rapidement et de manière à favoriser le développement de monopoles oligarchiques plutôt que d'industries et de secteurs concurrentiels. À l'époque, on a sous-estimé le rôle que l'État devait jouer dans la transformation de l'économie. Le cycle de libéralisation et de privatisation de l'économie, enclenché par Mikhaïl Gorbatchev et terminé par Boris Eltsine, favorisait les *apparatchiki* en place, ce qui a permis l'établissement de vastes monopoles sectoriels[20] et de groupes financiers et industriels, contrôlés par une oligarchie, qui existent encore dans l'économie russe d'aujourd'hui. Les oligarques ont fini par se mêler de la politique dans le but de protéger leurs intérêts.

---

18 Le Parti communiste de la Fédération de Russie (KPRF), dirigé par Guennadi Ziouganov, a succédé au Parti communiste de l'Union soviétique. Il y a aussi plusieurs petites factions communistes alignées sur le KPRF. Le KPRF obtient régulièrement environ 25 p. 100 du vote populaire. Son noyau de partisans est solide, mais sa capacité de croissance pourrait être limitée. Eltsine a déployé des efforts considérables pour être certain de se retrouver seul face à Ziouganov aux élections présidentielles : comme les partisans communistes allaient voter pour Ziouganov, c'était certain que l'adversaire du chef du Parti communiste serait élu. Eltsine avait donc peur d'affronter un candidat non communiste capable de former une coalition – peut-être de nationalistes russes – pour rallier des partisans communistes et non communistes.

19 Par exemple, Boris Eltsine a eu comme Premier Ministre Victor Tchernomyrdine (1993-1997), Sergei Kirienko (1997-1998), Yegor Primakov (1998-1999), Sergei Stepashin (1999) et Vladimir Poutine (1999-2000). D'autres politiciens connus, comme Anatoly Chubais, Yegor Gaidar et le général Alexandre Lebed, ont fait un petit tour dans le cabinet de Eltsine ou au Kremlin.

20 Gazprom et Lukoil dans le secteur énergétique en sont deux exemples.

Dans les années 1990, la vie politique et économique a été dominée par les réseaux d'influence et de relations, basés sur le mentorat et le favoritisme pratiqués au Parti communiste de l'Union soviétique. On les appelle familièrement des «clans », des «tribus » ou même des «mafias »[21]. Les Russes appellent ce réseau de favoritisme *krysha* – le toit, probablement parce qu'on peut s'y abriter[22]. Quand on discute avec un fonctionnaire ou un homme d'affaires russe[23], il peut être plus important de savoir avec qui il est lié que de connaître son titre officiel ou sa fonction.

Les seuls vrais legs d'Eltsine à la Russie, ce sont un cadre durable permettant des élections libres et une relative liberté d'expression. La constitution, dont les origines ont peut-être une légitimité douteuse, vaut toujours et est même devenue un recueil de règles auxquelles tous se conforment. Les élections, même si elles sont structurellement orientées en faveur du gouvernement en lui facilitant le financement et l'accès aux médias, ont été libres et justes. Le plus ironique, c'est que la Russie n'a encore jamais changé de gouvernement à l'issue d'un scrutin. Le jour où cela se produira, la démocratie aura vraiment fait ses preuves.

Le Président Eltsine ne s'est nommé un successeur que quand il a été convaincu de l'impossibilité d'un retour au communisme. Selon des témoins entendus par le Comité, cette certitude est maintenant manifeste. Pour citer Patrick Armstrong (Direction de l'analyse stratégique, ministère de la Défense nationale)[24] : «Il est impossible de faire rentrer le dentifrice dans le tube ». Trop de leviers du pouvoir ont disparu de l'État russe pour pouvoir être reconstitués.

Il est un fait important pour l'étude du régime Poutine par le Comité, et c'est que Boris Eltsine a laissé un instrument pour instituer la démocratie et faire la transition, à savoir une présidence toute puissante et descendante qui fonctionne autant grâce à l'autorité personnelle qu'au moyen des mécanismes institutionnels. Vladimir Poutine a la tâche de reconstituer assez de leviers pour gouverner efficacement tout en préservant et poursuivant les changements constructifs de l'ère Eltsine. C'est un défi séculaire pour les Russes.

Les efforts du Président Poutine pour réinvestir l'État russe du pouvoir central signifient-ils qu'il tente de restaurer l'autoritarisme en Russie ou qu'il en a la capacité malgré lui? Cette question est au cœur de la première phase de l'enquête du Comité. Les réponses, si tant est qu'on puisse les trouver en observant ce qui se passe en ce moment, doivent être distillées des témoignages livrés au Comité dans les domaines qui suivent.

---

21 À ne pas confondre avec la «vraie » mafia du crime organisé russe. (Voir la section sur le crime organisé.)

22 Aux élections de 1995 à la Douma, on a fait circuler une affiche montrant le Premier Ministre d'alors, Victor Tchernomyrdine, en pleine réflexion, les mains jointes en forme de triangle devant lui. Que cela ait été intentionnel ou non, la plupart des Russes y ont vu le symbole du « toit », montrant qu'il détenait sous son toit le vrai pouvoir et l'autorité.

23 Sauf de très rares exceptions, les élites politiques et économiques russes se composent presque exclusivement d'hommes.

24 Patrick Armstrong a comparu à titre personnel et non à titre de représentant du ministère.

C. La politique et les élections en Russie

L'éventail politique en Russie ressemble davantage à un kaléidoscope qu'à un spectre. La plupart des partis n'en sont pas au sens occidental. Ils n'ont pas vraiment de structure permanente ni d'action associée à un parti au niveau des circonscriptions[25]. Par conséquent, il y a peu de cohésion, pas de corrélation uniforme des problèmes ni d'établissement de priorités en politique russe, que ce soit chez les électeurs ou chez les élus. Le visage public de la démocratie russe est extrêmement changeant et éclaté.

Bien que les efforts déployés par le Président Poutine pour hausser le niveau de vie en Russie semblent porter fruit, le verdict sur ses réformes politiques à long terme n'est pas encore clair. Il est vrai que nombre de ses politiques visent à corriger les problèmes causés par la transformation de la Russie depuis 1991. Par contre, pour certains, ses méthodes et ses outils de prédilection, surtout le fait qu'il table sur les services de sécurité et sur son autorité personnelle, ne font rien pour montrer qu'il comprend que l'État est fondé sur la loi et non le contraire. Son efficacité semble reposer sur son autorité et sa popularité personnelles. Tant que le Président continuera à jouir d'un grand pouvoir discrétionnaire, et qu'il ne semblera pas clair que les usages d'un gouvernement démocratique de droit ont été intégrés, l'avenir des réformes économiques et des valeurs démocratiques restera incertain.

Pour certains observateurs, c'est une analyse troublante. Des témoins ont signalé que, dans le contexte de l'histoire de la Russie, certaines actions récentes du gouvernement russe semblent montrer la démocratisation espérée sous un jour négatif. John Young a déclaré : « Quand on combine ces changements à la guerre que mène le Président Poutine contre les médias, à l'histoire du sous-marin *Koursk* et à l'imbroglio d'espionnage aux États-Unis, on est en droit de se demander si le Président Poutine n'est pas en train de reforger un système autocratique et si la Russie n'est pas en train d'effectuer un retour en arrière ». Il a cependant ajouté que, dans l'ensemble, il n'en est rien.

1. Élections libres

La plupart des témoins s'accordent à dire que, la plupart du temps, les élections russes sont relativement libres et justes. D'ailleurs, Patrick Armstrong a été observateur lors d'élections dans les années 1990 et il a dit être tout à fait convaincu de l'authenticité technique des résultats. Ce qui est moins évident, a-t-il expliqué, c'est si ces résultats correspondent à l'interprétation que nous en faisons. Les Russes, a-t-il dit au Comité, aiment savoir pour qui ils sont censé voter. Une seule élection a donné lieu à un vote stratégique.

Aux élections régionales et locales, il a semblé évident que les gens savaient pour qui ils étaient censé voter. Par inférence, les Russes aiment une figure forte et autoritaire. Ils aiment aussi voter

---

[25] Le Parti communiste de la Fédération russe (KPRF), qui a hérité du gros de l'actif du Parti communiste de l'Union soviétique (CPSU), ferait exception. Une autre exception, c'est Yabloko, le parti démocratique libéral de Gregory Yavlinky. Se reporter à l'annexe C pour une liste des partis politiques russes et de leurs représentants à la Douma.

pour des partis et des gens qui représentent les élites branchées, c'est-à-dire les personnes influentes. Les Russes appellent cette préférence la recherche du «parti du pouvoir ». Cela fait écho à ce que d'autres témoins ont affirmé au Comité au sujet des interprétations culturelles que les Russes font de la démocratie.

2. Appui électoral au Président Poutine et à la Douma

Vladimir Poutine est le politicien le plus populaire en Russie[26]. En comparaison du legs de Boris Eltsine, il est considéré par beaucoup de Russes comme un président qui fait respecter la loi et qui a des «valeurs morales ». Il a acquis de la notoriété et du pouvoir grâce à la façon dont il s'est occupé du dossier tchétchène : d'abord comme envoyé spécial du Président Eltsine dans la région, et plus tard lors d'une campagne électorale où il promettait de se montrer plus dur envers le terrorisme tchétchène[27]. Son image incarne un amalgame de discipline personnelle, de valeurs gouvernementales et de désir de servir l'État. Sur le plan politique, cet aspect de son image se traduit par des stratégies anti-corruption et la primauté du droit, une consolidation du potentiel de l'État et l'intégration de valeurs dans la vie publique.

Toutefois, comme Clifford Gaddy (chercheur, Economic Studies and Foreign Policy Studies, Brookings Institution) et Fiona Hill (chercheure, Foreign Policy Studies, Brookings Institution) l'ont signalé au Comité à propos du dossier de la Tchétchénie, cette plate-forme restreint le Président Poutine tout en le soutenant. Chaque fois qu'il a tenté de s'éloigner de son credo politique, il s'est aperçu que sa marge de manœuvre se réduisait. Fergal O'Reilly (Société pour l'expansion des exportations) a noté que le Président Poutine avait fait extrêmement attention à ne pas bouger lorsqu'il risquait de perdre de la popularité. On ne saurait trop insister sur ces observations : plusieurs témoins ont dit que l'élaboration des politiques du Président Poutine vise surtout à maintenir son appui populaire[28].

Comparativement au Président, les partis et les politiciens qui siègent à la Douma ne sont pas aussi populaires. Beaucoup de Russes les trouvent sans intérêt et inefficaces. Près de 40 p. 100 de tous les Russes ne s'identifient à aucun des partis qui existent. La faction la plus nombreuse à la Douma – les Communistes – a obtenu 24,3 p. 100 des suffrages aux élections de 1999. Les deux partis centristes, Unité et Patrie–Toute la Russie, ont recueilli respectivement 23,3 p. 100 et 13,3 p. 100 des voix[29].

---

26 Depuis l'élection du Président Poutine en 1999, sa popularité a toujours dépassé les 70 p. 100 dans les sondages. Sa cote de confiance est de 75 p. 100 selon le sondage le plus récent de VCIOM rapporté par Russia Votes (www.russiavotes.org).

27 Son ascension s'est produite dans le sillage des attentats à la bombe qui ont eu lieu à Moscou en 1999 et que les autorités russes ont attribués aux groupes rebelles tchétchènes.

28 Cette réalité a des implications sur le soutien que Poutine a apporté aux États-Unis à la suite de la destruction du World Trade Center le 11 septembre dernier. Voir la section sur les effets du 11 septembre.

29 Russia Votes.

Ces résultats sont imputables principalement à l'équilibre institutionnel qu'il y a entre le Président et la législature. À la suite de l'épreuve de force armée de 1993 entre le parlement et le Président, Boris Eltsine a rédigé une constitution conférant des pouvoirs démesurés au Président. La Douma joue donc plutôt un rôle consultatif. Elle doit approuver le budget et elle peut faire tomber le gouvernement, bloquer la nomination d'un ministre et destituer le Président. Mais certaines de ces mesures, si elle les prenait, provoqueraient sa propre dissolution. La plupart des députés doivent aussi se demander s'ils tiennent à affronter l'électorat russe dans de telles circonstances. Enfin, c'est le Président qui nomme le gouvernement et, jusqu'à présent, le Cabinet et les premiers ministres n'ont jamais représenté le parti le plus nombreux – le Parti communiste.

Le système électoral a aussi contribué à une situation politique intérieure un peu dysfonctionnelle. La moitié des candidats sont choisis à partir d'une liste de parti et l'autre moitié sont élus individuellement, ce qui a faussé la représentation. De nombreux partis n'arrivent pas à atteindre le seuil de 5 p. 100 (du vote populaire) obligatoire pour obtenir un siège à la Douma. Par conséquent, une proportion élevée de l'électorat a vu son vote réduit à néant. Plusieurs des partis qui ont dépassé ce seuil de 5 p. 100 sont surreprésentés (ou sous-représentés) à cause de la liste. À cause de cet effet, conjugué à la faiblesse des partis au parlement et à l'arrivée de beaucoup de politiciens néophytes, la Douma s'est moins préoccupée d'élaborer des orientations stratégiques qu'elle aurait pu le faire autrement. L'édification des partis et l'élaboration d'une plate-forme caractérisant la vie politique à la Douma en ont souffert. Une loi réformant les partis a été adoptée à l'automne de 2001, mais on ne sait trop quelle incidence elle aura[30].

Le Comité s'est fait dire que cette Douma affaiblie est importante pour l'image que les Russes se font de la démocratie. Comme Joan Debardeleben l'a souligné, les citoyens russes sont désenchantés de la façon dont fonctionne la démocratie fondée sur les partis actuellement, en partie parce qu'ils ne voient pas de rapport entre ceux pour lesquels ils votent et le genre de gouvernement qu'ils obtiennent. Par contre, la présidence de Poutine est qualifiée d'active, de dynamique et d'efficace.

Le Comité a également appris que l'association que les Russes font entre la démocratie, l'Occident et leur situation actuelle aggrave le problème pour les partis représentés à la Douma. La démocratie et les partis démocratiques ont subi le contrecoup des échecs du régime Eltsine autant que de leur propre inefficacité. Bref, comme les études de M^me^ Debardeleben le lui ont appris, les conditions de vie actuelles des gens leur laissent bien peu de patience ou d'appui pour les politiciens qui préconisent une démocratie occidentale en l'appelant ainsi.

Cependant, d'autres témoins ont dit au Comité que les Russes sont favorables à bien des éléments associés à la démocratie libérale. Ils valorisent la liberté d'expression, par exemple et croient que la disparition de l'économie dirigée est inéluctable. Beaucoup de témoignages indiquent que l'État est incapable de faire marche arrière pour revenir au communisme

---

30 Le Président Poutine a réglé depuis la question de l'édification des partis dans son train de réformes. Ainsi, une nouvelle loi sur les partis va effectivement éliminer les plus petites organisations politiques.

soviétique et fort peu de témoins sont d'un avis contraire. Les gens se révoltent plutôt contre les apparentes cruautés d'un système basé sur l'enrichissement personnel aux dépens des membres les plus démunis de la société. Les valeurs du collectivisme sont profondément ancrées et semblent de mauvais augure pour l'avenir de ceux qui préconisent des politiques économiques libérales occidentales.

3. Relations entre le Président et la Douma

On a également fait savoir au Comité que la coopération naissante entre la présidence et la Douma est la marque de l'administration Poutine. De nombreux témoins ont fait remarquer que le Président Poutine obtient une coopération dont le Président Eltsine n'a jamais bénéficié. Cela a permis au Président Poutine de jeter tranquillement et efficacement les bases de grandes réformes, dont l'ambitieux train de mesures législatives (réforme agraire, réforme fiscale, déréglementation et infrastructure des transports) présentées à la Douma en mai 2001 et adoptées depuis[31]. Fergal O'Reilly a décrit une période de 18 mois pour préparer le terrain, suivie de la cristallisation des politiques. Le Comité a aussi appris qu'un seul de ces projets de loi constituerait normalement la pièce maîtresse d'un mandat électoral d'un gouvernement.

Cet esprit de coopération renforcé est attribuable à trois facteurs. Premièrement, il y a la popularité du Président Poutine combinée à la clarté de son message général. Deuxièmement, il y a la création, pour la première fois, d'un véritable parti pro-présidentiel à la Douma – Unité. Troisièmement, il y a la maturation du jeu des partis. À la plus récente Douma, il y avait moins de partis et il s'est créé un centre politique formé du parti Unité et de Patrie–Toute la Russie. À eux deux, ils représentent les principales factions des personnes alignées sur les élites politiques et économiques de la Russie et constituent en essence le « parti du pouvoir » que veulent beaucoup de Russes[32].

Dans l'opposition, les démocrates se sont regroupés en deux factions : Yabloko et l'Union des forces de droite. L'Union des forces de droite est généralement pro-administration, tandis que Yabloko, même s'il conserve son indépendance en tant que parti d'opposition, appuie les mesures de réforme économique et politique à tendance libérale.

Le Parti communiste de la Fédération de Russie (KPRF) forme encore la faction simple la plus nombreuse, mais il s'est à l'occasion donné le rôle d'opposition constructive afin de préserver la viabilité électorale de son chef, Guennadi Ziouganov. Le Parti Libéral Démocratique de la Russie (LPDR) demeure le seul représentant, si faible soit-il, de l'extrême-droite russe.

Plusieurs témoins ont fait une mise en garde au sujet de la formulation actuelle de la politique en Russie. Pour eux, la solution proposée par le Président Poutine à la Douma, c'est-à-dire le parti Unité, est un autre exemple d'une gestion descendante. Joan Debardeleben l'a bien fait remarquer au Comité : « Il se peut que les coalitions d'élites dont vous parlez procurent à

---

31 Pour en savoir plus sur ces questions, voir la section sur l'économie de la Russie.

32 Cette faction forme maintenant le parti Russie unie.

Poutine quelques-uns des outils dont il a besoin pour faire adopter certaines de ses initiatives, ce qui a du bon, mais ce pouvoir ne traduit peut-être pas la capacité des citoyens russes de voir dans le Parlement un véhicule quelconque de représentation. C'est une épée à deux tranchants. »

Après que le Comité eut fini l'audition des témoins sur cette question, le nombre de partis politiques a diminué, en janvier 2002, pour que leur structure et leur documentation soient conformes à la loi « sur les partis ». Les grands partis axent davantage leurs efforts sur l'établissement d'une présence dans toutes les régions. Les partis d'opposition se sont dits préoccupés par un nouveau terme ou une nouvelle notion: « démocratie contrôlée ». D'après l'opposition, dans une démocratie contrôlée, le gouvernement et la loi sont au service de l'État, la presse est trop contrôlée, le centre joue un rôle trop prépondérant dans le choix des candidats et dans les élections au détriment des régions et trop de pouvoirs sont transférés au Kremlin.

D. Les régions

Selon les témoignages reçus, le Président Poutine a assez bien réussi dans l'immédiat à atteindre son objectif, qui est de récupérer l'autorité fédérale et de rebâtir le potentiel de l'État.

1. Relations entre centre et périphérie : rétablissement du pouvoir du centre

Le Comité a appris que lorsque Vladimir Poutine est devenu Président, on ne peut pas dire que le pouvoir de Moscou, en particulier celui du Kremlin, avait toujours une portée très grande dans le pays. En réalité, dans la Russie postsoviétique, les éléments fondamentaux de la transformation économique et politique étaient entre les mains des autorités régionales et locales. Pour le Russe moyen, la transition pouvait être influencée surtout par la situation locale.

Il y a 89 « régions » de la Fédération de Russie qui vont des grandes villes (Moscou et Saint-Pétersbourg) jusqu'aux régions administratives, dont le territoire est plus étendu que la plupart des pays du monde, en passant par les régions autonomes basées sur une appartenance ethnique nominale (voir la carte à l'annexe A). Ces ressorts sont des vestiges des divisions soviétiques internes, souvent délimitées pour respecter les critères soviétiques. Ils ont des pouvoirs et des responsabilités différents. En effet, les républiques et les ressorts autonomes ont en théorie des pouvoirs (y compris leur propre constitution et leur président) et une indépendance supérieurs à ceux de la plupart des régions (c.-à-d. les oblasts).

Comme l'ont dit bien des témoins au Comité, sous la présidence d'Eltsine, les régions étaient encouragées à assumer autant de pouvoir qu'elles le pouvaient. Certaines sont d'ailleurs passées sous le contrôle de puissants gouverneurs. Dans le cas de Primorsky Krai en Extrême-Orient, la corruption et la gabegie ont pris les proportions d'un scandale national.

Le plus important, c'est que le fédéralisme russe a été fragmenté, chaque région usant de son pouvoir (habituellement ses richesses naturelles et son assiette fiscale) pour négocier des compétences individuelles avec le centre. La perception des impôts et des droits a été

problématique, l'application des lois fédérales s'est faite au petit bonheur, et l'uniformisation constitue un problème.

Pour les investisseurs, cette incertitude est révélatrice. Non seulement il faut composer avec les autorités centrales, mais en plus il faut traiter individuellement avec les diverses autorités régionales. M. Ivany (vice-président exécutif, Kinross Gold) a expliqué combien il était important que l'entreprise comprenne les rouages locaux (régionaux) si elle voulait réussir. En fin de compte, presque toute l'assistance sur place est venue des autorités locales.

C'est sur cette toile de fond, a-t-on dit et répété au Comité, que le Président Poutine a tenté de travailler avec les régions en rétablissant la « chaîne verticale du pouvoir ». Il a créé sept « supergouverneurs » ou représentants présidentiels, chacun ayant pleine compétence pour appliquer toutes les lois fédérales dans sa région. Les domaines visés sont tout particulièrement ceux qui sont essentiels pour donner les moyens politiques et économiques de renouveler l'État fédéral russe, notamment le contrôle fiscal, les fonctionnaires du Trésor, les procureurs fédéraux, les forces de sécurité). Idéalement, ces sept représentants devaient permettre d'appliquer les mesures de Moscou uniformément dans les régions et de protéger les finances, l'appareil judiciaire et la sécurité du Kremlin contre les puissants gouverneurs locaux.

Afin de discuter de ces questions (et d'autres encore), les membres du Comité ont rencontré le représentant présidentiel de la région de la Volga et représentant de la Russie pour la Convention sur les armes chimiques, Sergei Kirienko. M. Kirienko a dit que sur le plan régional, il avait pour rôle de persuader les gens, de coordonner les activités et d'assurer la standardisation de la compétence fédérale dans l'ensemble de la région. Il a rejeté l'idée selon laquelle les représentants présidentiels sont des plénipotentiaires ou des « supergouverneurs ».

Les représentants présidentiels sont de création récente, et les témoins ne sont pas encore en mesure de dire si le Président Poutine n'a pas créé en vain un niveau de gouvernement supplémentaire. Pour l'instant, ils semblent stimuler vigoureusement les relations fédérales-régionales.

Le Président Poutine a également ordonné que toutes les lois des républiques et des régions soient rendues compatibles avec les lois fédérales lorsqu'elles sont réputées inconstitutionnelles. Beaucoup d'entre elles visaient spécifiquement à nier la présence fédérale dans la région. Par exemple, M. Kirienko nous a raconté que l'importante région de la Yakoutie (la République de Sakha), riche en pétrole et en gaz naturel, a adopté une loi faisant du yakoute et de l'anglais ses deux seules langues officielles.

Cet effort d'harmonisation est plus soutenu que les essais précédents. Outre son importance symbolique, cette initiative aide à clarifier le pouvoir et l'administration de la bureaucratie fédérale, notamment la police, dans tout le pays. Sur le plan administratif, Poutine a créé un conseil d'État, formé de tous les gouverneurs, qui se réunit une fois par trimestre. Il a aussi concentré les revenus au centre alors que, selon John Young, la moitié d'entre eux devraient être rendus aux régions. Il a aussi obtenu le pouvoir de destituer les gouverneurs régionaux, même si, en pratique, il serait politiquement délicat d'agir de la sorte et cela prendrait beaucoup de temps.

Le Président Poutine a aussi modifié le rôle des gouverneurs régionaux au gouvernement central. Sous le Président Eltsine, les gouverneurs régionaux avaient été intégrés au Conseil de la Fédération (la chambre haute du parlement russe, la chambre basse étant la Douma), afin de renforcer la position d'Eltsine. Au fil de 2002, les représentants des régions choisis au niveau régional remplaceront graduellement les gouverneurs. Cette substitution va neutraliser l'influence que les gouverneurs régionaux pourraient exercer contre le Kremlin et amoindrir le rôle qu'ils pourraient jouer à l'échelon national. Elle va aussi remplacer les membres d'office du Conseil, qui sont peut-être moins efficaces (c.-à-d. les gouverneurs régionaux qui ont peut-être rarement le temps de venir assister aux réunions), par des représentants à plein temps.

Des témoins ont affirmé au Comité qu'une constante se dégage de la manière dont le Président Poutine procède. Il privilégie des solutions qui centralisent les problèmes du régime fédéral au lieu d'encourager le type de rapports de coopération entre gouvernements qui ont tendance à être associés à un régime fédéral efficace. Sous le Président Poutine, il y a consultation, mais rien ne garantit qu'un autre dirigeant l'imitera. Comme l'ont fait remarquer certains témoins, même si on a établi des règles et mis des mécanismes en place, c'est tout de même le Président Poutine qui détient l'autorité. Un changement à la présidence pourrait amener les régions à réaffirmer leur indépendance.

2. Politique locale : un troisième ordre de gouvernement négligé

On a toujours accordé peu d'attention à la politique régionale en Russie et encore moins aux gouvernements locaux. Pourtant, comme ce sont eux qui fournissent les services de l'État, ils restent fortement en mesure d'influencer grandement la façon dont la plupart des citoyens russes vivent la transition. Les déclarations récentes du Président Poutine montrent qu'il est conscient de la nécessité de mettre vraiment de l'ordre dans les gouvernements municipaux s'il veut faire avancer les réformes. Au bout du compte, le bien-être de la société russe dépend jusqu'à un certain point de la prestation des services par les administrations locales.

Les gouvernements locaux sont davantage des convoyeurs de services fédéraux que des gouvernements locaux autonomes du genre de ceux que nous avons au Canada. Des témoins ont expliqué que le Russe moyen juge les gouvernements locaux inaptes à fournir même les services les plus simples. C'est pourtant ce palier de gouvernement qui est censé fournir des services comme le logement, l'éducation, les soins de santé, l'aide sociale, le transport. Le problème, c'est que les gouvernements fédéral et régionaux n'ont aucun intérêt à répartir les fonds différemment pour régler le problème d'équilibre budgétaire. Par conséquent, le déficit a tendance à osciller entre 30 p. 100 et 40 p. 100. Selon John Young, pour se sortir de l'impasse, il faudrait retirer plusieurs services (les soins de santé, par exemple) au troisième ordre de gouvernement pour les confier aux échelons régional ou fédéral.

Le résultat, c'est que les conditions de vie dans de nombreuses régions rurales et municipalités peuvent être extrêmement pénibles. Ainsi, Murray Feshbach estime que la réparation des conduites d'eau, dont un grand nombre sont faites de tuyaux de plomb sans revêtement intérieur, coûterait à elle seule des centaines de milliards de dollars. Les routes en dehors des grandes villes sont souvent impraticables, ainsi qu'on l'a dit au Comité.

Certaines municipalités ne sont tout simplement pas viables, surtout celles qui sont en fait des villes de compagnie dont les usines existent contrairement à toute logique dans une économie de marché. Selon Clifford Gaddy, les villes de l'Est et du Nord sont des facteurs de production particulièrement négatifs dans l'économie. Afin de corriger cette situation, le FMI et la Russie ont lancé un projet pilote de 80 millions de dollars américains pour fermer trois villes septentrionales, en remettant des bons de logement à ceux qui veulent déménager.

Du côté positif, d'autres municipalités ont démontré comment elles peuvent user des pouvoirs qui leur ont été conférés pour attirer les investissements et favoriser la croissance lorsqu'il y a coopération entre les ordres secondaire et tertiaire de gouvernement. On a parlé au Comité, par exemple, de la ville de Novgorod Veliky qui jouit de pouvoirs hiérarchiques clairs et d'un partage des compétences net. Cette clarté (et cette stabilité) a attiré bon nombre d'investisseurs dans la ville, surtout de 1994 à 1997. Selon John Young, une usine de chocolat Cadbury a été construite par le gouvernement municipal en partenariat avec l'entreprise, avec l'aide financière du gouvernement régional de l'*oblast*. Cela confirme les dires de Hans-Martin Boehmer (coordonnateur pour la Fédération de Russie, Programme de pays, Banque mondiale) qui a déclaré catégoriquement que le facteur d'investissement décisif en Russie, c'est « la transparence et rien d'autre ».

La vulnérabilité des administrations locales crée parfois des difficultés à leurs administrateurs et à leurs législateurs Par exemple, le manque de ressources peut les mettre à la merci des gouverneurs régionaux. John Young a donné comme exemple la République des Komis : « Le Président de cette République impose au conseil municipal son choix pour le poste de maire et les conseillers municipaux ratifient ce choix. Je connais deux cas où les conseillers municipaux ont manifesté leur désaccord. En représailles, le Président de la République leur a forcé la main et retenu les revenus jusqu'à ce qu'ils acceptent sa décision. Dans d'autres cas, l'élite locale est toujours reliée à l'appareil de la République. En l'occurrence, ce n'est pas seulement une question de fonds. »

Il faut également noter qu'au Canada, les municipalités financent les services qu'elles offrent grâce à l'impôt foncier dont les recettes sont administrées par des commissions locales et le conseil municipal. Pour arriver à la même chose en Russie, il faudrait commencer par une réforme complète du régime des biens. Quelques lois viennent tout juste d'être adoptées et n'ont pas encore été mises en application. Dans un avenir prévisible, les municipalités russes resteront entièrement tributaires des deux autres ordres de gouvernement.

Vu le manque de ressources, l'incapacité quasi complète de concrétiser la notion d'autonomie locale, l'apathie de l'électorat et les risques de corruption ou de gabegie, la Russie ne réussira pas sa transformation s'il n'y a pas d'abord une réforme des administrations locales. Le succès de villes comme Novgorod Veliky, Samara et Nizhny Novgorod le confirme.

E. Les droits de la personne

Le Comité a consacré énormément de temps à une série de questions qui relèvent de la grande catégorie de la démocratie et des droits de la personne.

1. Contenir les médias et les oligarques

Le Comité a reçu des témoignages indiquant que les journalistes et les journaux vivent des moments difficiles. Aurel Braun (professeur, Centre des études russes et de l'Europe de l'Est, Université de Toronto), a dit que ses journalistes en Russie sentaient une certaine froideur. Un autre témoin, Larry Black, a parlé d'une autocensure volontaire plutôt que d'une répression de la liberté de la presse.

Il faut préciser également que le plus néophyte des observateurs serait à même de constater une presse dynamique et irrévérencieuse, représentative d'une société cultivée et politisée. La censure de style soviétique semble être une histoire du passé. Andrea Chandler a dit au Comité : « Il y a eu plusieurs changements spectaculaires. D'après ma propre expérience, ils sont très ouverts aux idées nouvelles. Ce sont d'avides lecteurs et ils sont très critiques de ce qu'ils lisent. Ils ont moins peur de parler de leurs idées politiques. Ils sont probablement beaucoup plus au courant de la politique et des événements dans leur propre pays que de nombreux Canadiens. Ce sont des signes très positifs. Je n'ai observé aucune détérioration. »

Contrairement à ce qui se passait pendant l'époque soviétique, la liberté d'expression s'épanouit. Mais une préoccupation importante est souvent revenue sur le tapis aux audiences du Comité. Sous le Président Poutine, qui n'apprécie guère le rôle de « loyale opposition » joué par la presse[33], la Russie est intervenue en force contre certains éléments des médias indépendants.

L'État conserve des intérêts dans deux grandes chaînes de télévision, soit une participation minoritaire dans ORT (Télévision publique russe) et une participation majoritaire dans RTR (Société de radiodiffusion de l'État russe). Les autres médias russes sont habituellement contrôlés par les oligarques. En 1999, les tentatives de critiquer le Kremlin à propos de la Tchétchénie ont amené l'État à dénoncer les médias avec virulence.

Le cas le plus célèbre est celui de Vladimir Guzinski, propriétaire de Media-MOST et de sa filiale, NTV. Les bureaux de NTV ont été perquisitionnés et Guzinski a été arrêté puis remis en liberté sous caution. Il se trouve maintenant en exil de fait en Espagne et il subira un procès pour corruption si jamais il rentre en Russie. NTV était censée être cédée à la gigantesque société gazière fédérale Gazprom, mais un tribunal russe a ordonné sa liquidation au début de cette année. Boris Berezovski, l'équivalent oligarque de Guzinski, fait aussi l'objet d'une enquête et s'est exilé à Londres.

Le Comité a appris que ces mesures, ainsi que les menaces d'arrestation du propriétaire de Nordisk, le géant du nickel, et d'autres entreprises, font partie des manœuvres du Président Poutine visant à saper la position des oligarques dans l'économie et en politique. C'est à cause de ces événements que des témoins ont expliqué au Comité que les empires médiatiques appartenant à des oligarques ne devaient pas nécessairement être considérés comme des

---

[33] Durant sa campagne électorale, Poutine a refusé de rendre public son programme électoral, sous prétexte que la presse la critiquerait.

défenseurs de la liberté et de la démocratie, mais qu'il ne fallait pas croire non plus que la campagne du Président Poutine s'attaque aux médias. En principe, neutraliser l'influence des oligarques et des magnats de la presse ayant d'étroits liens personnels ou économiques avec l'État pourrait être considéré comme une étape vers la normalisation de l'économie.

Il est encore possible que les oligarques qui travaillent pour le Président et pour ses programmes soient épargnés. Selon Stephen Grant, de nombreux Russes interprètent ainsi la situation se soucient donc peu du sort de la presse. Si ce qui se passe en ce moment dans le monde des médias ne devrait pas être perçu en soi comme une action pour réduire la presse au silence, ce pourrait néanmoins être un effet secondaire de la campagne de Poutine contre les oligarques.

2. Autres craintes pour la liberté de la presse

Selon d'autres faits communiqués au Comité, les médias suscitent des craintes plus ordinaires. Par exemple, les médias russes doivent composer avec les forces du marché. La presse, en particulier en dehors de Moscou et Saint-Pétersbourg, a des ennuis financiers. Il n'y a pas beaucoup d'argent pour la publicité et les réseaux de distribution sont pour le moins inégaux, surtout à la campagne. De plus, le coût des intrants a augmenté pour refléter les prix du marché réel et, parfois, les intrants nécessaires comme le papier journal et l'encre sont difficiles à trouver. Bien des gens n'ont pas les moyens d'acheter des magazines et des journaux à leur coût réel.

Certains ont affirmé que des journalistes et des journaux avaient été pris à parti par les autorités locales. Des pressions plus subtiles ont aussi été exercées pour faire taire ceux qui posaient des questions importunes. Les licences, la réglementation concernant les incendies, les codes du bâtiment et les règlements de zonage sont tous des instruments dont usent les autorités locales pour perturber le travail des médias.

Certains ont aussi affirmé que des journalistes et des journaux avaient été pris à parti par les autorités locales. Des pressions plus subtiles ont aussi été exercées pour faire taire ceux qui posaient des questions importunes. Les licences, la réglementation concernant les incendies, les codes du bâtiment et les règlements de zonage sont tous des instruments dont usent les autorités locales pour perturber le travail des médias.

Cumulativement, tous ces problèmes ont provoqué la disparition des médias locaux, ce qui donne encore plus d'importance aux affaires suivies par les médias nationaux, comme l'affaire de Media-Most/NTV. La plupart des Russes s'informent en écoutant la radio et la télévision nationales qui appartiennent à l'État. Le risque que ces médias appartenant à l'État influent sur les attitudes des Russes était évident lors des campagnes de l'OTAN au Kosovo, puisque la couverture faite par les médias appartenant à l'État russe avait un net parti pris, les actions de l'OTAN étant dépeintes comme des agressions. Le Comité reconnaît que les médias sont importants pour le bon fonctionnement de la démocratie et a manifesté son appréhension au moment où il a entendu le témoignage sur les médias.

3. Le rôle des forces de sécurité

Le Comité a entendu des témoignages qui remettaient en question la taille et le rôle des forces de sécurité en Russie. Il y a plusieurs agences de sécurité dans ce pays, la plus préoccupante étant le FSB (Service fédéral de sécurité).

Les témoins ont exposé deux types généraux de préoccupations. Il y a d'abord le lien entre Vladimir Poutine, ex-agent du KGB et du FSB, et les forces de sécurité. Amy Knight (professeure adjointe, Département de sciences politiques, Université Carleton) a attiré l'attention du Comité sur le cheminement de carrière du Président Poutine et sur le fait qu'il a tendance à nommer d'anciens collègues du KGB et du FSB, en lesquels il semble avoir confiance. Cinq des sept représentants présidentiels régionaux sont d'anciens agents du FSB. Sergei Ivanov, ex-chef du Conseil de sécurité et actuel ministre de la Défense, a travaillé avec et pour le Président Poutine au FSB à Saint-Pétersbourg. M[me] Knight dit craindre que la mentalité « sécurité d'abord » ne déteigne sur les opérations du gouvernement et n'indique un retour à une forme d'État policier.

Le second sujet de préoccupation mentionné par les témoins est le recours aux forces de sécurité pour appliquer les politiques et le fait qu'elles ont parfois la main un peu lourde. Le cas le plus inquiétant est sans doute celui d'Igor Soutiaguine, un chercheur à l'Institut des études canadiennes et américaines de l'Académie des sciences de Russie, qui a été accusé de trahison à cause de sa coopération avec des collègues canadiens (Université Carleton) et britanniques. Le FSB s'opposait à ce que Soutiaguine analyse et compare du matériel provenant d'une source ouverte (c'est-à-dire accessible au public) sur les relations entre civils et militaires, prétextant que cette analyse créait des secrets d'État[34]. L'écologiste Alexandre Nikitine a vécu une expérience semblable. Il a finalement obtenu un non-lieu, mais seulement après avoir subi une longue période d'incarcération et d'appel.

Les organisations de la société civile en général sont louches aux yeux de l'État[35]. Les associations de défense des droits de la personne et les autres ONG doivent s'inscrire auprès du gouvernement pour être autorisées à agir. Celles qui ne le font pas ou qui agissent sans s'inscrire peuvent être poursuivies Patrick Armstrong a dit au Comité que ces gestes nuisaient à la réalisation des objectifs du Président Poutine. À son avis, cela montre que les organismes de sécurité connaissent mal la loi et la légalité, mais cela ne représente pas la politique officielle de la Russie.

---

34 Le 21 mars 2002, la Cour suprême de Russie a rejeté l'appel interjeté pour obtenir la remise en liberté d'Igor Soutiaguine pendant qu'il attend une réouverture de l'enquête du FSB sur lui. L'avocat de Soutiaguine prévoit porter plainte devant la Cour européenne des droits de l'homme.

35 Le Président Poutine a dit en public que les ONG écologistes sont des agents des services du renseignement étrangers.

4. La réforme judiciaire[36]

La plupart des témoignages sur la réforme judiciaire présentés au Comité portaient sur des affaires économiques. Ils seront donc exposés dans la section sur l'économie russe.

Mais le Comité a été informé sur des sujets se rapportant aux droits de la personne et à l'indépendance des tribunaux. Ce qu'il a entendu de plus intéressant, c'est sans doute que les défendeurs dans les causes de droits de la personne gagnent généralement le procès. Peter Solomon (professeur, Centre des études russes et d'Europe de l'Est, Université de Toronto) estime que le taux de réussite des citoyens face à un fonctionnaire est d'environ 80 p. 100.

Il a aussi souligné qu'il y avait un décalage entre les impressions du public et l'affirmation que les procès sont équitables. Ce décalage a mené à ce qu'on pourrait appeler un recours insuffisant à la justice. Les gens ne font pas appel aux tribunaux parce qu'ils pensent, à tort bien souvent, que ceux-ci ne sont pas justes ni efficaces. Il faut admettre l'existence du problème puis le corriger.

---

[36] Depuis 1991, le Canada a joué le rôle d'un chef de file dans la défense de la réforme judiciaire en Russie - voir le chapitre sur l'engagement du Canada en Russie.

L'ÉCONOMIE DE LA RUSSIE : SON ÉVOLUTION ACTUELLE ET LES OBSTACLES À SA RÉFORME

A. La situation économique actuelle

Presque toute la situation économique de la période postsoviétique en Russie peut être qualifiée de décevante. La production a chuté de 40 p. 100 en termes réels entre 1989 et 1998, l'inflation a grimpé sensiblement et le pays a subi plusieurs crises économiques.

Les indicateurs économiques récents de la Russie ont cependant été beaucoup plus favorables. En effet, l'économie a connu une vigoureuse croissance sur douze mois en 2001 (5,2 p. 100), et le gouvernement central s'attend à ce que le PIB du pays augmente de 4,3 p. 100 en 2002. Bien que la croissance économique de cette année soit inférieure au taux de 8 p. 100 que le Président russe juge nécessaire sur une période de 15 ans pour que la Russie ait une situation économique semblable à celle que connaissent actuellement certains pays de l'Union européenne (p. ex. l'Espagne et le Portugal), elle constitue néanmoins une amélioration considérable par rapport à la performance économique des années 1990.

La Russie est aussi l'un des rares pays où la croissance est soutenue malgré le ralentissement économique que subit actuellement le monde entier. On pourrait ajouter à cette réussite qu'il y avait récemment un excédent budgétaire au niveau national[37], que la balance commerciale reste excédentaire d'environ 50 milliards de dollars américains[38], que les réserves d'or ont atteint des niveaux extrêmement élevés, que le revenu personnel a maintenant rattrapé les niveaux d'avant 1998 et que l'inflation a baissé à 18,6 p. 100.

Un grand nombre des témoins qui ont comparu devant le Comité ont souligné que la bonne performance de l'économie russe pouvait être directement attribuée à un certain nombre de facteurs provisoires. D'abord et avant tout, la crise financière d'août 1998 a mené à une dévaluation draconienne et non contrôlée du rouble. La valeur de la devise a diminué d'environ 70 p. 100 par rapport au taux de change qui prévalait auparavant, ce qui a renchéri les importations et donné aux fabricants russes l'occasion de concurrencer les produits étrangers. La demande intérieure a donc été relancée aux dépens des importations[39].

Le deuxième facteur qui a contribué à ces bons résultats est le niveau élevé du prix des produits de base, surtout le pétrole, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) ayant réussi à restreindre la production. Les exportations de pétrole et de gaz, qui représentent de 70 p. 100 à

---

37 Les facteurs qui ont joué comprennent des cours pétroliers plus élevés et les recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés.

38 L'excédent commercial devrait descendre à 40 milliards de dollars américains en 2001, étant donné des prix pétroliers un peu plus faibles, la croissance des importations et les effets du ralentissement économique mondial actuel sur la demande des exportations.

39 M. Vladimir Popov (professeur à l'Institut des études européennes et russes, Université Carleton) s'est interrogé sur l'utilité de cette orientation vers le remplacement des importations, préférant une politique de stimulation des exportations.

80 p. 100 des exportations, sont une importante source de devises. Comme l'a déclaré Roger Ebel (directeur de l'énergie, Centre for Strategic and International Studies, Washington) au Comité, la Russie est un important fournisseur fiable qui ne joue pas avec le pétrole – la plupart du temps, elle en vend le plus possible. Elle est le deuxième exportateur mondial de pétrole, après l'Arabie saoudite, et les gisements de la mer Caspienne constituent la découverte la plus importante des 30 dernières années.

L'expérience des économies qui réussissent leur transition montre que les réformes structurelles sont habituellement le facteur de croissance économique le plus important. Beaucoup trouvent regrettable que la Russie n'ait pas profité du répit que lui donnaient la dévaluation et les prix élevés du pétrole pour implanter plus rapidement les réformes économiques nécessaires. Le relèvement récent du taux de change réel du rouble et la baisse des prix mondiaux du pétrole à la suite des événements du 11 septembre ont déjà ralenti la croissance économique.

Jusqu'à tout récemment, donc, les analystes mettaient moins la relance économique actuelle au compte des efforts de réforme structurelle actuellement en cours en Russie. Pourtant, la relance se fonde maintenant sur des bases plus solides puisqu'elle a comme moteur la demande intérieure (c.-à-d. la consommation des ménages) plutôt que la demande étrangère. De plus, les effets positifs de la réforme fiscale du gouvernement (détente) sur l'économie commencent à se faire sentir.

L'adhésion éventuelle de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) devrait être un autre facteur positif pour sa croissance économique, ses exportations et son niveau de vie. Comme la Russie prévoit faire adopter par la Douma, d'ici l'automne 2002, toutes les lois exigées par l'OMC, elle serait donc prête à y adhérer en 2003. Après avoir adopté ces nouvelles lois, elle se concentrera sur leur mise en application. Toute cette étape devrait se terminer au milieu de 2003, donc en même temps que les tâches du groupe de travail de l'OMC sur la Russie.

La principale difficulté de la Russie, c'est que l'OMC l'oblige à réduire ses tarifs douaniers moyens pour qu'ils ne dépassent pas le seuil acceptable de 10 p. 100. Le gouvernement russe a demandé à l'OMC une période de transition de sept ans pour atteindre cet objectif et il soutient qu'il vise à long terme des tarifs de l'ordre de 3 à 4 p. 100 comme ceux des États-Unis et de l'Union européenne.

À un sénateur qui demandait quel était le principal problème entre le Canada et la Russie, le Vice-Premier Ministre Sergei Kirienko a répondu que c'était l'adhésion à l'OMC. Il semble que les efforts pour aider son pays dans cette démarche soient plus soutenus depuis que la Russie coopère à la guerre actuelle contre le terrorisme. Toutefois, M. Kirienko a souligné que la Russie ne demande pas un traitement de faveur, qu'elle veut adhérer de la même manière que les autres pays. Le Comité appuie sans réserve l'adhésion rapide de la Russie à l'OMC.

La croissance économique durable de la Russie dépendra probablement en grande partie des investissements des citoyens dans leur pays (et, jusqu'à un certain point, des investissements étrangers). Il est vrai que la Russie a connu une relance de l'investissement à court terme, mais la majeure partie de cet investissement est venu des bénéfices non répartis des sociétés. Il dépend

donc largement du maintien des bénéfices des sociétés. En réalité, le pays a connu un ralentissement marqué de l'investissement. L'amélioration du climat des investissements en Russie demeure un défi central pour l'économie et les décisionnaires de ce pays.

Il n'y a vraiment pas lieu de s'étonner que les données sur l'investissement en Russie ne soient pas optimales, puisqu'il faut pour cela un climat commercial favorable. Beaucoup de producteurs, de prêteurs et d'emprunteurs russes n'ont toujours pas assez confiance dans l'économie et, plus spécialement, dans la protection de leurs placements.

La vérité, c'est qu'il y a toujours eu trop de règlements en Russie et pas assez de respect pour la primauté du droit. Peu de Russes se risquaient à lancer de nouvelles entreprises tant qu'ils devaient traiter avec une bureaucratie corrompue, que les contrats n'étaient pas exécutoires et que des restrictions s'appliquaient à la propriété foncière[40]. La fiscalité et l'inefficacité de la bureaucratie ont été d'autres obstacles pour les investisseurs, bien qu'on s'efforce de supprimer ces entraves. Le crime et la corruption étaient généralisés[41], et il arrivait périodiquement que des investisseurs étrangers soient victimes d'extorsion ou que leurs biens soient saisis. Angus Smith a mentionné des estimations selon lesquelles jusqu'à 85 p. 100 des banques commerciales russes et 40 p. 100 des entreprises privées sont dirigées, directement ou indirectement, par des criminels.

M. Kirienko a dit au Comité que le niveau d'investissement intérieur ne suffit pas pour soutenir la croissance économique et que le gouvernement russe apprécie l'investissement étranger. Il a indiqué plusieurs mesures prises par le gouvernement pour attirer davantage d'investissements étrangers[42] :

- rendre les lois régionales compatibles avec la Constitution;
- réformer le régime fiscal intérieur en abaissant les taux d'imposition, ce qui en ferait le régime fiscal le plus libéral du G8;
- privatiser la propriété des terres non agricoles, et
- entreprendre une réforme du système judiciaire russe.

Un grand obstacle au développement économique est l'absence de secteur de la petite entreprise d'une ampleur comparable à ce qu'on observe dans les pays qui réussissent mieux. Hans-Martin Boehmer a signalé que les emplois fournis par les petites entreprises en Russie ne représentaient que 20 p. 100, alors que le niveau optimal serait d'environ 50 p. 100. Son évaluation de la croissance du secteur de la petite entreprise n'est pas encourageante.

---

40 La question de la propriété foncière privée et urbaine a été réglée récemment par l'adoption d'une loi.

41 Des fonctionnaires du MAECI ont dit au Comité que la Russie ne se classait qu'au 83e rang, sur 91 pays, selon l'indice de corruption de Transparency International (indice pour l'année 2000). Selon l'indice pour 2001, elle se classe maintenant au 79e rang.

42 Pour en savoir plus, voir la section sur la réforme législative et les difficultés de sa mise en œuvre.

Autre symptôme d'un climat d'affaires médiocre, les particuliers et les sociétés russes exportent les capitaux à un rythme d'environ 2 milliards de dollars américains par mois. Parmi les causes profondes de cet exode des capitaux, il y avait le plus souvent un contexte politique instable (ce n'est plus un facteur maintenant), l'instabilité sur le plan macroéconomique, des taux d'imposition relativement élevés et inégalement appliqués (les taux ont été réduits), un système bancaire insolvable et une piètre protection des droits de propriété. On peut ajouter encore le fait que les grands monopoles russes du secteur des ressources naturelles et d'autres grandes sociétés industrielles peuvent imposer leur volonté aux entreprises plus petites. Comme Angus Smith l'a dit au Comité, il y a aussi un élément criminel (crime organisé) considérable expliquant cette dispersion de l'argent. Les sorties de capitaux imposent un lourd tribut à l'économie, car elles détournent les investissements des utilisations productives en Russie même.

On s'entend généralement pour dire qu'il faut mettre un terme à l'exode des capitaux et inverser la tendance, mais, d'après Keith Bush, il faudra des années pour y arriver. Les autorités russes ont tenté de limiter cette fuite de capitaux par un programme de réforme économique et par des contrôles, qui n'ont cependant pas été efficaces.

Enfin, la dette du gouvernement est un frein puissant pour l'économie. Larry Black a signalé au Comité ce qu'on a appelé le problème de 2003. Selon lui, c'est l'année où il faudra rembourser les 17 à 18 milliards de dollars[43] d'une dette[44] qui ne pourra plus être rééchelonnée, où poindra une crise démographique[45] et où la dégradation de l'infrastructure commencera à se faire sentir très largement. Il estime que le Canada a un rôle important à jouer pour faciliter le rééchelonnement de la dette de la Russie. Keith Bush a aussi exprimé cette opinion, signalant que le remboursement de la dette entravait d'importantes dépenses au plan intérieur, comme la réfection fort nécessaire de l'infrastructure du pays. Du côté positif, le réchauffement des relations entre la Russie et les États-Unis, accentué par la coopération de la sécurité russe à la suite des attaques terroristes du 11 septembre, est de bon augure pour tout rééchelonnement éventuellement nécessaire de la dette.

B. La réforme législative et les difficultés de sa mise en œuvre

Au fil des ans, la Russie a progressé en ce qui concerne l'élimination du dirigisme économique pour établir un système de marché, libérant les prix et privatisant la majeure partie des actifs de l'État. Ce sont là normalement autant d'éléments importants dans une transition réussie vers une économie de marché.

---

43 Selon Viktor Khristenko, le premier Vice-Premier Ministre, le montant pourrait même atteindre les 19 milliards de dollars. Toutefois, selon le MAECI, le fardeau de la dette pour 2003 a sans doute été réduit (de 3 à 5 milliards de dollars environ) par le rachat de créances du ministère des Finances et du FMI par le gouvernement russe.

44 Un certain nombre de prêts importants du FMI viennent à échéance.

45 On prévoit que les travailleurs russes ne seront pas assez nombreux pour faire vivre les retraités du pays.

Cependant, d'autres obstacles institutionnels continuent d'entraver le développement. On a dit au Comité que le pays devra accomplir des progrès importants dans ses efforts de réforme pour améliorer son système juridique et judiciaire, sa bureaucratie excessive et étouffante, son agriculture non basée sur l'économie de marché, son système financier, la régie d'entreprise[46] et d'autres éléments institutionnels clés. Un regain de détermination a maintenant réussi à faire passer plusieurs réformes importantes dans les circuits législatifs. Le gouvernement a produit tout un train de réformes structurelles, l'effort le plus concentré depuis l'amorce de ce projet en 1991. À sa session du printemps 2001, la Douma a adopté plus de 150 lois touchant à presque toutes les facettes de la vie quotidienne, notamment une deuxième réforme fiscale, un code foncier touchant les propriétaires urbains[47], des mesures de libéralisation de la monnaie et un certain nombre de mesures visant à alléger le fardeau réglementaire pour les entreprises et à réduire la bureaucratie[48].

Des plans ambitieux de réforme ont été mis sur pied pour la séance de l'automne de 2001. Ils prévoient un certain nombre de réformes plus litigieuses, notamment des modifications du système judiciaire, une réforme du secteur bancaire, une réforme agraire, une réforme des monopoles naturels (p. ex. énergie et électricité), une politique sur la régie des sociétés et la concurrence, une refonte des lois sur le partage de la production pour les investisseurs étrangers[49], un nouveau régime de pensions et un nouveau code douanier.

En janvier de cette année, des lois plus libérales sur les licences et la réduction des inspections et des vérifications d'État sont entrées en vigueur. Le nouveau code du travail, qui est entré en vigueur en février, donne plus de latitude aux entreprises qui doivent licencier des employés. Il accroît également la protection des travailleurs à l'aide des droits de négociation et a majoré le salaire minimum. Le nouveau code douanier qui vient d'être adopté devrait lui aussi entrer en vigueur en 2002.

Par rapport à ces grandes réformes, le programme pour 2002 est plus étroit et plus technique, mais néanmoins important. Il insistera sur des domaines comme la loi sur les faillites, la loi sur la normalisation et la certification, l'imposition des petites entreprises et la réforme du secteur de

---

46 D'après James Gillies (professeur à la Schulich School of Business, Université York), à cause du manque de gestion fiable des sociétés en Russie, les investisseurs « hésitent à consentir de l'argent aux entreprises russes ou à se lancer dans des coentreprises avec elles ». De plus, « la primauté du droit est évidemment essentielle à toute forme de gouvernance, et certainement à la régie d'entreprise. Tant que le système judiciaire ne sera pas bien en place, il sera difficile d'instaurer une bonne gouvernance dans les entreprises russes ». Un problème courant est le manque de respect pour les actionnaires minoritaires.

47 Le code n'est applicable qu'à 3 p. 100 du territoire du pays, mais cela représente en fait 75 p. 100 de la production industrielle.

48 Cette mesure a déjà contribué à réduire le nombre de permis ou licences que les entreprises sont obligées de se procurer, mais la réforme ne doit pas s'arrêter là.

49 Dans ce contexte, il faut signaler le lancement du projet d'investissement de 12 milliards de dollars Sakhalin-1, que vient d'annoncer officiellement ExxonMobil, dont le siège est aux États-Unis; c'est l'investissement étranger le plus considérable en Russie.

l'électricité. Il n'est pas encore vraiment question de réforme de la fonction publique, encore que le Président Poutine ait établi un groupe de travail à ce propos.

Ces réformes pourraient cependant se heurter à une vive opposition et être encore plus difficiles à implanter que la première série de réformes du Président Poutine, vu la capacité administrative relativement faible qui est en place. Comme les lois relatives à de nombreuses réformes ont maintenant été adoptées, ce qui compte maintenant, c'est leur application. Le problème, c'est que si la bureaucratie russe ne voit pas à la mise en application de ces lois, leur adoption n'aura servi strictement à rien. Pour mettre les réformes en place et les appliquer efficacement, il faut une bureaucratie capable de s'occuper de l'ambitieux programme du gouvernement. Enfin, le Comité a demandé à plusieurs témoins si la réforme économique russe pourrait être avantagée par un gouvernement plus autoritaire qui assurerait la stabilité. Presque tous ont répondu par la négative. Les Russes refuseraient de revenir à l'interventionnisme de l'État et toute tentative en ce sens compromettrait les attentes nationales au sujet des réforme, ainsi que les attentes de la communauté internationale.

Aurel Braun a dit au Comité qu'un gouvernement comme celui de Pinochet ne conviendrait pas à la Russie étant donné les mesures institutionnelles passées et actuelles prises en Russie. Joan Debardeleben a fait remarquer que la question ne se pose pas, puisque la Russie n'est pas la Chine et une fois les réformes enclenchées, on ne peut plus faire marche arrière. Selon Vladimir Popov, l'important, c'est la force des institutions et non la forme de gouvernement. Il a fait remarquer qu'on trouve des réussites économiques relatives tant parmi les anciennes républiques soviétiques aujourd'hui démocratiques que chez celles qui sont des autocraties, la clé du succès étant la faculté de réglementer efficacement. John Young a souligné l'importance d'avoir des règles claires quand on discute d'investissement au niveau local. Hans-Martin Boehmer a insisté sur l'importance de la primauté du droit et de la transparence.

1. La réforme du système juridique

Des témoins ont déclaré au Comité que le système juridique russe est toujours en transition. La liste des difficultés à surmonter est longue : des domaines importants du droit sont incomplets; il faut rationaliser le système juridique et achever l'harmonisation de lois souvent contradictoires entre les divers ordres de gouvernement; le judiciaire n'a pas assez d'indépendance et n'est pas assez spécialisé; et l'État doit protéger les droits de propriété en clarifiant le droit des contrats et en faisant respecter par la loi les contrats commerciaux. D'après Peter Solomon, les tribunaux russes sont dépourvus des mécanismes cruciaux de financement nécessaires pour faire exécuter leurs décisions, ce qui les rend bien moins efficaces qu'ils ne devraient l'être. « Certes, la pleine réalisation de ces projets a été entravée par le sous-financement fédéral des tribunaux, qui a permis aux gouvernements régionaux et locaux, voire à des entreprises du secteur privé, de s'imposer comme des bailleurs de fonds officieux des tribunaux, ce qui pourrait compromettre leur indépendance nouvelle. »

De plus, comme Aurel Braun l'a appris au Comité, les juges «sont généralement mal formés, mal payés et ont une piètre stature sociale. Ils continuent de projeter l'ancienne image soviétique, qui est de fonder les décisions judiciaires sur les directives et les conseils politiques. Par

conséquent, le grand public a peu de foi dans la probité et l'efficience de l'appareil judiciaire, et les gens d'affaires encore moins ».

Le crime organisé demeure peut-être un facteur important dans les affaires en Russie. Les preuves à cet égard sont cependant peu rigoureuses. Les histoires d'investisseurs russes ou occidentaux qui ont été évincés par la violence ou la menace de violence sont courantes, mais demeurent largement non documentées. Ce qu'on peut dire, c'est qu'il y a beaucoup de meurtres en Russie, et on remarque parmi les victimes une proportion inhabituelle de banquiers. Un grand nombre de ces meurtres seraient attribuables au crime organisé. Cependant, le Comité n'a recueilli aucun témoignage sur des cas concrets et bien documentés.

Malgré tout, il faut s'attaquer au crime organisé, qui a souvent privé de toute signification les droits de propriété. Une solution consistera à faire assurer par la police une protection contre les menaces physiques. En l'absence de protection efficace, l'investissement souffrira, et l'efficacité économique recherchée se fera attendre.

Le problème de la corruption a souvent été soulevé durant les travaux du Comité. La notion même de corruption s'intègre mal au contexte russe. Il y a dix ans, l'économie soviétique se caractérisait par des éléments en apparence contradictoires. Le capitalisme et l'économie de marché étaient illégaux et chacun utilisait son accès aux ressources publiques comme monnaie d'échange. Le «blat », ce qui veut dire à peu près influence, échange ou faveurs, était important et le demeure encore aujourd'hui. La démarcation entre ce qui est de la corruption et ce qui ne l'est pas demeure floue.

Sous Eltsine, la privatisation (*privitatsia*) était appelée *prikhvitatsia* (« accaparement »). Les conseillers économiques d'Eltsine, sous la direction d'Anatoly Chubais, ont encouragé les gestionnaires de l'État et les entrepreneurs (dont certains sont devenus des oligarques) à s'emparer de tout ce qu'ils pouvaient. L'idée maîtresse, c'est qu'une privatisation rapide de l'économie ferait apparaître une classe qui aurait intérêt à maintenir une économie capitaliste. Cependant, il semble que les nouveaux capitalistes aient également conservé les liens étroits de l'ère soviétique entre fonctionnaires de l'État et intérêts économiques, et les trafics d'influence étaient peut-être plus importants que le commerce des marchandises. Une fois acquis les actifs les plus précieux de la Russie, les fuites de capitaux sont devenues plus fréquentes que les investissements et la croissance, les actifs étant transférés vers les économies occidentales, plus stables.

Aux échelons plus bas, la bureaucratisation excessive de l'État, alliée à la faiblesse de la rémunération et parfois même aux arrérages dans le versement des salaires, est un terrain fertile pour la corruption et peut même y pousser. La corruption à ce niveau porte sur des choses modestes, mais elle est chronique[50].

---

50 Avant les réformes instaurées par Poutine en 2001 et qui ont été décrites ci-dessus, il y avait plus d'un millier de permis exigés des petites entreprises. Il était presque inévitable d'être en infraction à un sujet ou l'autre.

Une meilleure rémunération des policiers et d'autres fonctionnaires est un moyen qui a été préconisé afin de combattre la corruption dans la bureaucratie. Une autre solution serait que d'autres pays, comme le Canada, montrent clairement qu'il est impossible de faire des affaires dans un environnement corrompu. Un membre du Comité a fait remarquer que les Pays-Bas avaient déjà rendu leur aide à l'étranger conditionnelle à un faible niveau de corruption dans les pays bénéficiaires. Un haut fonctionnaire du MAECI a cependant exprimé l'avis que les vrais progrès, dans la lutte contre la corruption, devraient venir de l'intérieur.

Pour améliorer le comportement des juges et, plus généralement, renforcer l'application des lois, le gouvernement russe devra certainement consentir des investissements considérables. De nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité ont soutenu qu'il est urgent d'établir[51] et de renforcer la primauté du droit, et de promouvoir ainsi l'élimination de la corruption.

Peter Solomon a décrit quelques-unes des mesures prises par la Russie pour établir un système judiciaire indépendant en Russie. Ainsi, en 1991, les nominations à la magistrature sont devenues des nominations à vie. Les juges y ont vu une étape importante vers l'indépendance nécessaire par rapport à l'État pour que le système judiciaire soit vraiment indépendant. Cependant, beaucoup de juges ont entamé leur carrière comme fonctionnaires de police ou procureurs, si bien qu'ils sont conditionnés à considérer les tribunaux comme une instance où les criminels sont poursuivis plutôt que comme un endroit où les citoyens sont jugés. En outre, comme dans d'autres domaines en Russie, les cheminements de carrière et les réseaux politiques relient de nombreux magistrats à des personnalités politiques, perçues comme d'importantes sources de soutien. Beaucoup de juges reçoivent une trop grande partie de leur rémunération sous forme d'avantages indirects ou supplémentaires. Le gouvernement Poutine s'est également donné pour objectif clé de renforcer la reddition de comptes chez les juges, même si, comme Peter Solomon l'a soutenu, « les changements dans la perception publique arrivent longtemps après les changements dans la réalité ».

Janet Keeping estime que certains progrès ont réellement été accomplis tant dans les « changements substantiels d'ordre juridique » que dans « la réforme de leur judiciaire ». Elle a informé le Comité de nouveaux faits importants au sujet d'une nouvelle loi sur le partage de la production visant à créer un cadre législatif spécial, de style occidental, pour les investisseurs étrangers, dans les secteurs minier, pétrolier et gazier et dans d'autres industries exigeant de lourds investissements à long terme. Elle a aussi évoqué le déblocage par le gouvernement russe de fonds et d'autres ressources pour appuyer et accroître l'indépendance de l'appareil judiciaire.

Enfin, le Comité a été informé des problèmes que posent les lois russes elles-mêmes. Elles prêtent toujours à confusion et sont contradictoires, surtout dans les cas où des lois fédérales et régionales entrent en conflit. John Young a cité le cas d'un conflit de compétences entre une

---

51 Comme Janet Keeping (directrice des programmes relatifs à la Russie, Institut canadien du droit des ressources, Université de Calgary) l'a dit au Comité, il n'y a pas en Russie de tradition de primauté du droit qui accorde de l'importance à l'individu. On y a plutôt mis l'accent sur le collectif.

municipalité et le gouverneur au sujet de l'élection ou de la nomination du maire. Le tribunal a dû conclure que les deux lois étaient valides[52].

Le professionnalisme et l'interprétation des lois continuent de faire problème. La police et les forces de sécurité n'ont pas toujours manifesté une bonne compréhension des lois à faire respecter. Il est à espérer que le grand nombre de causes perdues finira par favoriser l'application des lois[53].

2. La réforme de la réglementation et la contraction de l'appareil étatique

En Russie, les affaires sont toujours entravées par des règles et règlements dépassés et souvent inefficaces et contreproductifs. Ainsi, plus de 80 p. 100 des produits et services, au niveau du détail, doivent être certifiés par le gouvernement. Comme Keith Bush l'a signalé au Comité à Washington, il faut toujours obtenir plus d'une centaine de permis pour mener des activités commerciales. Il importe de simplifier les exigences réglementaires. L'allégement du fardeau de la réglementation pourrait aussi aider à lutter contre la criminalité et à atténuer le problème de la corruption dans les bas échelons de la bureaucratie.

L'initiative gouvernementale actuelle de débureaucratisation vise à réduire l'intervention de la bureaucratie dans l'économie. On espère que cette réforme réglementaire et administrative atténuera les risques de corruption des fonctionnaires et encouragera l'entrepreneuriat, grâce à la suppression des obstacles administratifs qui empêchent les entreprises russes d'investir sur le marché russe. L'investissement étranger devrait également s'accroître, car l'accès au marché russe serait plus simple. Par contre, l'initiative du gouvernement s'est déjà heurtée à une vive opposition à la Douma, si bien que l'ensemble des nouvelles mesures prévues au départ pour diminuer le nombre de permis nécessaires a déjà été édulcoré.

3. La simplification du régime fiscal

Le Président Poutine a imposé une réforme fiscale qui constitue une amélioration notable par rapport à l'ancien régime. La Russie a pris une mesure audacieuse, adoptant un taux d'impôt uniforme, qui a été établi à 13 p. 100, alors qu'il variait jusque là entre 12 et 30 p. 100. Le taux d'imposition des sociétés a été ramené de 34 à 24 p. 100 et celui des bénéfices à 40 à 24 p. 100. Les autorités envisagent également de réduire la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), pour la ramener peut-être de 20 à 17 p. 100. Le but visé par cette mesure et d'autres, visant alléger et simplifier l'impôt, était d'attirer l'investissement, de freiner la fuite des capitaux et de soutenir la croissance économique.

Le nouveau régime fiscal a également été conçu pour récupérer des millions de contribuables qui fraudent le fisc, dans l'économie au noir. Par le passé, le régime fiscal russe a imposé une lourde

---

52 John Young a également signalé que cette décision n'était pas aussi « stupide » qu'elle semblait l'être de prime abord. Le tribunal a renvoyé l'affaire aux autorités politiques, de qui elle relevait.

53 Voir les observations de Peter Solomon dans la section consacrée à la réforme judiciaire.

charge aux entreprises, et il était affligé de graves distorsions découlant des avantages fiscaux, de la variation des taux d'imposition et d'une application inégale des lois fiscales. En se conformant à tous les éléments du régime fiscal, les entreprises se retrouvaient avec une charge extrêmement lourde. Il ne faut donc pas s'étonner qu'elles aient cherché à se soustraire au fisc par des moyens de plus en plus détournés. Beaucoup de petites entreprises ne payaient pas les impôts exigés et les grandes falsifiaient souvent leurs déclarations.

Enfin, les textes imprécis des lois fiscales russes, une terminologie mal définie et le fait que les dispositions fiscales n'étaient pas rendues publiques ont fait que, avec les années, les inspecteurs du fisc ont acquis une grande latitude. Le Comité croit que ce pouvoir discrétionnaire doit diminuer si l'on veut que les Russes aient davantage confiance en leur régime fiscal.

4. La revitalisation et la restructuration de l'industrie

En ce qui concerne les gains réels de la productivité et de la production, il est évident que le secteur manufacturier russe a beaucoup de mal à se transformer en un producteur capable de soutenir la concurrence. Selon Keith Bush, les secteurs manufacturiers russes les plus forts comprennent les armes, l'espace et la science. Beaucoup de problèmes éprouvés par les fabricants trouvent leur origine au niveau local : freins au changement pour les propriétaires, les gestionnaires et les travailleurs; difficultés à obtenir les facteurs de production nécessaires et à maintenir l'approvisionnement; et ingérence des politiques locaux ou de l'élite locale. Le nouveau code du travail pourrait atténuer certaines de ces rigidités, notamment en permettant aux gestionnaires de licencier des travailleurs afin de restructurer l'entreprise.

L'âge moyen des usines et du matériel du secteur manufacturier russe est trois fois plus élevé que la moyenne de l'OCDE, et 70 p. 100 ont plus de dix ans. La modernisation ou le remplacement exigeront des centaines de milliards de dollars. On ne voit pas encore d'où les capitaux nécessaires viendront. Sans une augmentation soutenue du rythme et de l'ampleur des investissements, le taux de croissance récent du PIB ne pourra se maintenir, et il est probable que les exportations diminueront.

Une importante restructuration des entreprises dominantes, dans le secteur industriel russe, se fait encore attendre. La réforme des monopoles « naturels » (électricité, gaz, chemins de fer), éléments clés de l'économie russe, n'est pas encore chose faite, bien qu'une proposition de restructuration de Gazprom continue de circuler[54].

La dégradation des actifs matériels des trois industries est une conséquence directe de cette incapacité de se restructurer. Il reste des risques considérables d'abus du pouvoir sur le marché,

---

[54] Une nouvelle équipe de gestion a pris Gazprom en main en novembre 2001, avec Alexei Miller comme chef de la direction. Selon RFE/RL : « Jusqu'à présent, Poutine et Miller n'ont pas changé grand-chose, par rapport à leurs prédécesseurs, dans les relations entre Gazprom et le gouvernement… », et la capacité de résistance de Gazprom à l'érosion de son pouvoir demeure «un mystère ». L'entreprise est peut-être tout simplement trop grande ou trop puissante. « New Hope for Gazprom Reform? », Michael Lelyveld, *RFE/RL*, 21 février 2002.

non seulement dans le secteur des services publics, mais aussi dans le secteur manufacturier. Cependant, toute décision de réformer ces monopoles serait politiquement impopulaire, car il est probable que le coût de services essentiels comme l'électricité augmenterait considérablement.

5. Le renforcement du système financier intérieur

Keith Bush a expliqué au Comité que le système bancaire russe avait grand besoin de réforme. Les 1 300 banques du pays ne jouent pas le rôle habituel des banques dans une économie de marché, soit fournir aux entreprises et aux particuliers les liquidités dont ils ont besoin. Comme l'a fait observer Ron Denom (premier vice-président, SNC Lavalin International), l'épargne n'a pas tendance à s'accumuler dans le système bancaire, étant donné que les épargnants ne lui font plus confiance. La plupart des banques russes sont surtout des moyens à la disposition des grandes entreprises pour acheminer l'argent, souvent à l'étranger. Le Comité a appris que, tandis que les grandes banques d'État réussissent mieux à recueillir l'épargne et à accorder des prêts, leurs prêts garantis évincent les banques privées du marché.

Faute d'un secteur bancaire fiable, beaucoup de Russes continuent de mettre leur argent dans leur « bas de laine ». Il faut des réformes structurelles et réglementaires pour gagner la confiance des investisseurs russes et étrangers.

6. La réforme de l'agriculture

Patrick Armstrong a décrit la situation actuelle de l'agriculture en Russie en disant au Comité que « rien n'a été fait en agriculture depuis dix ans. Personne ne sait quoi faire. Malheureusement, l'agriculture russe est dans un tel état qu'il n'y a pas de solution au problème ». Tout aussi éloquente a été la déclaration du sénateur Jim Tunney, qui a indiqué que la Russie a 39 millions de vaches laitières alors que nous n'en avons que trois quarts de million, mais sa production laitière est inférieure de moitié à la nôtre. Le sénateur a également dit au Comité que le gouvernement russe ne s'intéressait aucunement à l'agriculture. Fait plus positif, le Comité a appris que la capacité de la Russie et de l'Ukraine de « nourrir le monde » est énorme, même si elle n'est pas exploitée.

Comment la Russie pourrait-elle renforcer son secteur agricole? À en croire le sénateur Tunney, il est évident qu'il faut d'importants investissements dans le secteur pour le moderniser. Mais, encore là, le gouvernement central s'intéresse-t-il à la question? Une autre possibilité est d'établir la propriété foncière privée, même si Patrick Armstrong a exprimé des doutes au sujet de l'opportunité d'une politique de privatisation. Un bon code foncier rural, précisant tout, depuis les règles hypothécaires jusqu'à la réglementation de l'utilisation des terres, n'a pas encore été mis en application, et il se heurte à d'importants intérêts acquis[55].

---

55 Le nouveau code foncier ne s'applique qu'aux terres urbaines et commerciales.

7. La modernisation de l'infrastructure russe

Après une décennie ou presque de libre entreprise et de démocratie, la Russie est toujours entravée par une infrastructure économique qui continue de se dégrader. D'après John Young, l'infrastructure, surtout les routes et les chemins de fer, est «dans un état lamentable dans toute la Russie ». Larry Black s'est fait encore plus précis, signalant l'indigence des investissements publics dans les routes, le matériel roulant et les aiguillages des chemins de fer, les ponts, le logement, le réseau de distribution d'électricité, les oléoducs et les gazoducs[56], l'approvisionnement en eau, les services de santé et le matériel agricole. Il a dit au Comité que seulement de 5 à 8 p. 100 des entreprises russes possédaient ce que nous considérons comme de la technologie moderne et que, d'après le ministre russe des Urgences, la Russie risque d'être aux prises avec une série de catastrophes de nature technologique. Le sénateur Tunney a décrit l'état de l'infrastructure dans le secteur pétrolier et gazier comme bien inférieur aux normes, signalant que « leurs raffineries ne fonctionnent pas, leur carburant est mal raffiné, les oléoducs sont brisés et quelquefois ils pompent du pétrole brut avec un tuyau de six pouces ». Enfin, Ron Denom s'est appuyé sur des données du FMI pour dire que la Russie avait besoin d'investissements de plus de 2 billions de dollars au cours des 20 prochaines années pour moderniser ses installations de production et son infrastructure et mettre sa main-d'œuvre à la page.

8. Autres réformes

En passant, on a parlé au Comité d'autres changements qui pourraient aider la Russie à opérer sa transformation. Ils comprennent la réforme des régimes des brevets; l'abaissement des barrières commerciales; l'établissement d'un registre central des entreprises et des titres fonciers.

---

[56] Gazprom ne peut accumuler de capital pour faire ce travail, car la Russie maintient le prix intérieur du gaz naturel à un niveau inférieur aux cours mondiaux.

LA SÉCURITÉ ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EN RUSSIE

Les affaires militaires et la politique étrangère de la Russie n'ont été le sujet que d'une faible partie des témoignages entendus par le Comité. Cela dit, l'évolution récente liée à l'OTAN et à la guerre contre le terrorisme engagée après les événements du 11 septembre a ramené la sécurité et la politique étrangère à l'avant-scène.

A. La situation militaire

Le Comité a reçu des témoignages selon lesquels la force militaire russe ne représente pas la même menace à la sécurité de l'Ouest que la force soviétique. L'infrastructure militaire russe est gravement sous-financée et les forces armées sont dans une situation lamentable. Pour citer Larry Black : « Pour être tout à fait franc, je dois dire que la Russie ne dispose pas d'une armée qui lui permette de se défendre contre qui que ce soit. » Le drame interminable du naufrage et de la remontée du *Koursk* est devenu pour beaucoup de Russes le symbole du déclin de leurs forces militaires.

Selon les estimations, l'entretien de l'armée soviétique absorbait près de 25 p. 100 du PIB soviétique. Moins forte, l'économie russe dispose d'encore moins de ressources. Alors que les États-Unis ont un budget militaire de quelque 396 milliards de dollars américains, les dépenses estimatives de la Russie pour 2002 sont de 60 milliards de dollars américains[57].

Le Comité a appris que sur les ressources allouées à la défense, il arrive que seulement quelque 50 p. 100 du total soit débloqué. D'après les déclarations que de hauts gradés russes ont faites en 1994, on estime que les effectifs réels se situent entre 40 et 50 p. 100 du chiffre sur papier. Environ 60 p. 100 du matériel a été mis aux rebuts, les heures de vol ont été réduites du quart de ce qui était prévu auparavant (de 30 à 35 par année) et il a fallu annuler 70 p. 100 des exercices d'entraînement au combat. Les escadrons de combat paient leur carburant en emmenant de riches occidentaux faire des balades de 5 000 $. D'après Dale Herspring (professeur à l'Université du Kansas), des déclarations plus récentes sur les forces navales et les bataillons de chars font écho au même message.

Des témoins ont aussi déclaré au Comité que les soldats russes sont mal payés et mal entraînés. Comme l'ont signalé Dale Herspring et Murray Feshbach, l'armée de conscrits a du mal à trouver des recrues en bonne santé et en forme[58]. Le moral a été miné par une discipline

---

57 Center for Defense Information (www.cdi.org). Les dépenses militaires comparées sont extrêmement difficiles à évaluer parce que les pays n'utilisent pas tous les mêmes méthodes comptables. Par exemple, le CDI établit à 7,7 milliards de dollars américains les dépenses du Canada en 2001.

58 Dans une déclaration faite le 18 avril 2002, le Président Poutine a réitéré sa promesse de transformer graduellement l'armée de conscrits en une force volontaire, mais il a admis ignorer combien de temps au juste la réforme prendrait. Selon les estimations des représentants de la défense russe, la transition coûtera 5,7 milliards de dollars américains et sera terminée en 2010, mais Poutine demande une réalisation plus rapide parce que la démographie et la mauvaise santé des Russes entraîneront une réduction de moitié des conscrits d'ici 2005.

intransigeante et le bizutage, d'après Fiona Hill. À cause des problèmes de rémunération, les sous-officiers (qui sont l'armature de toute armée) se livrent souvent au marché noir, par nécessité. Les histoires qu'on raconte au sujet de soldats russes qui vendent du matériel militaire ont peut-être le plus souvent un fond de vérité.

Malgré toutes ces observations négatives, l'industrie russe de la défense demeure rentable. Elle est même un concurrent de calibre mondial. Chose curieuse, signale Dale Herspring, les ventes militaires sont réalisées à l'étranger pour obtenir des devises alors que l'armée russe n'a pas les moyens d'acheter des armes russes.

L'état des armes nucléaires et des autres armes de destruction de masse russes ainsi que de leurs systèmes de commande et de contrôle est fort préoccupant. Il est possible que des explosions nucléaires soient déclenchées à cause d'un piètre entretien ou que des cibles soient mal identifiées. Des armes nucléaires mal entretenues peuvent causer de graves dommages à l'environnement. L'une des grandes craintes, dans le naufrage du *Koursk*, concerne les dommages que son réacteur nucléaire a pu causer dans les eaux de l'Arctique et sur les côtes septentrionales.

Le Canada joue depuis des décennies le rôle d'un chef de file en ce qui concerne la dénonciation des dangers que représente la prolifération des armes de destruction massive. Dans un monde désormais préoccupé par la menace que posent les activités terroristes, l'une des plus grandes peurs en Occident s'est intensifiée, à savoir la migration d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques, avec l'expertise requise pour s'en servir, à l'organisation terroriste la plus offrante.

B. Les politiques militaire et étrangère et la politique sur la sécurité

Le Président semble être conscient de la nécessité de réorganiser les forces militaires russes. Il faut faire plus avec moins, selon Dale Herspring, et régler les différends et définir les priorités dans l'état-major général. C'est dans cette optique que le Comité s'est intéressé aux nouvelles doctrines militaires et de la sécurité de la Russie.

Patrick Armstrong a avancé l'idée que l'actuelle doctrine militaire serait bientôt remplacée. En effet, elle va à l'encontre du *Concept de sécurité nationale* publié (voir plus loin), notamment parce qu'elle préconise la préservation de l'armée russe comme élément le plus important dans la planification de la sécurité. De plus, il y a eu des divergences de vues publiques entre les hautes autorités pour savoir quelles seraient les composantes des forces russes – stratégiques ou classiques – prioritaires lorsque viendraient les coupes inévitables. Larry Black et Patrick Armstrong s'entendent pour prévoir des forces militaires classiques plus modestes et plus souples et des coupes importantes dans les forces stratégiques. La défense militaire dépendra donc plus des forces stratégiques que d'une grande armée permanente. Si tel devait être le cas, les problèmes relatifs au système de défense contre les missiles balistiques risquent de faire problème aux stratèges russes.

Le Comité a appris que la doctrine militaire est bien plus un document de planification pour la Russie qu'elle ne l'est en Occident et que six doctrines militaires se sont succédé au cours des dix dernières années. Habituellement, ce sont les militaires qui amorcent la planification et il appartient ensuite aux pouvoirs politiques de fournir les ressources nécessaires. Le Président Poutine a bouleversé l'ordre des choses en plaçant la planification sous contrôle civil, notamment par la nomination de M. Sergei Ivanov (ancien collègue du Président au FSB/KGB) au ministère de la Défense et celle, moins remarquée, d'un nouveau sous-ministre de la Défense chargé des finances. Le ministre Ivanov a été nommé peu après avoir terminé un examen de la planification militaire pour le Conseil de sécurité de la Russie, organe national de planification militaro-politique au niveau du Cabinet. Dale Herspring a souligné que cette décision occasionnerait des frictions entre les civils et les militaires et rendrait difficile l'adaptation de la mentalité de l'appareil militaire russe.

Patrick Armstrong et Larry Black ont tous deux signalé au Comité le nouveau *Concept de sécurité nationale* proposé en 2001. Il s'agit de la principale expression de la conception du monde que se font la Russie et le Président Poutine. Son premier élément est la reconnaissance du fait que la principale inquiétude pour la sécurité de la Russie vient de la faiblesse de l'économie. Voici ce qu'on lit en première page du document : « Les intérêts nationaux de la Russie ne peuvent être garantis que grâce à un développement économique durable. Par conséquent, les intérêts nationaux de la Russie en matière d'économie sont de la plus grande importance. »

En ce qui concerne les menaces précises, la Russie a toujours quelques grandes priorités. La première est la lutte contre le terrorisme international[59]. La deuxième est l'amélioration de la stabilité aux frontières russes. La troisième est la recherche d'une autre solution que le monde « unipolaire », mot code pour parler des craintes qu'inspire la domination américaine sur les affaires internationales. Patrick Armstrong a avancé l'idée que les Russes s'opposent à la domination américaine en partie parce qu'ils croient que l'équilibre entre les grandes puissances est une situation plus saine et en partie parce qu'elle entame le prestige international de la Russie.

C. La politique étrangère et l'opinion russe

Stephen Grant a dit au Comité que les Russes croient en l'importance de leur rôle dans le monde. Cette importance illustre une grande énigme de la politique russe : la Russie est-elle un pays occidental ou doit-elle tracer sa propre voie dans le monde? Une écrasante majorité de Russes estiment qu'eux et leur État constituent un cas unique. Ils ne perçoivent pas l'Ouest comme un ennemi hostile, mais ils ne considèrent pas non plus les intérêts de l'Occident comme les leurs.

Les opinions sur l'Ouest sont aussi inextricablement liées aux transformations intérieures. Des éléments de l'entité politique russe voient dans la transformation en un État libéral-démocratique

---

59 Il importe de rappeler que le *Concept* a été publié *avant* les attentats du 11 septembre 2001 contre le World Trade Centre et Washington. Dans le contexte russe à l'époque, cela peut être considéré comme un mot code pour les activités en Tchétchénie.

une trahison de l'identité russe. D'autres identifient les difficultés de la transition à une stratégie occidentale visant à affaiblir la Russie. Comme nous l'avons déjà dit, beaucoup d'autres établissent un lien entre les difficultés personnelles éprouvées par tant de Russes pendant la transition actuelle à des politiques occidentales ou attribuent à la démocratie la situation politique et l'état actuels de la Russie. De nombreux témoins ont fait comprendre au Comité que ce facteur de la situation intérieure était une contrainte cruciale qui empêche la Russie de s'aligner sur l'Ouest. Si c'est vrai, la possibilité que la Russie devienne un solide pilier de l'ordre international libéral-démocratique à la façon de l'Allemagne ou du Japon ne saurait se matérialiser qu'à long terme.

Emil Payin a signalé dans son témoignage le risque d'un ressac nationaliste contre l'Ouest. Il a expliqué que de nombreux Russes estiment que leur pays a changé et est maintenant du côté des « bons ». D'après ce courant de pensée, l'Occident doit en prendre acte. Par conséquent, pour beaucoup de Russes, les critiques occidentales des pratiques russes traduisent l'incapacité de l'Ouest de faire évoluer son attitude à l'égard de la Russie.

Pour le Président Poutine, la politique étrangère constitue à la fois un défi à relever et une occasion à saisir[60]. Pour se maintenir à long terme comme une grande puissance, la Russie doit collaborer avec l'Ouest. Pourtant, sa popularité personnelle pourrait reposer en grande partie sur le rétablissement du prestige de la Russie et l'acceptation par rapport aux intérêts de la politique occidentale. Les mesures prises à l'intérieur de la Russie qui jettent des doutes sur la crédibilité du pays comme État démocratique minent les efforts déployés par le Président pour nouer des liens plus étroits avec l'Ouest. Par contre, un engagement ou une coopération plus étroits avec l'Ouest, particulièrement dans des domaines associés aux réformes intérieures comme la politique sociale, sapent sa position sur le plan intérieur. Ces contradictions inhérentes sont un paradoxe et entravent la capacité du Président Poutine, pour peu que ce soit son intention, d'amener la Russie dans le giron occidental.

D. Les mesures générales de la politique étrangère

Le pragmatisme caractérise donc l'orientation générale de la politique russe. Comme l'a fait observer Gene Fischel, Vladimir Poutine est un pragmatique. La Russie du Président Poutine a cherché des ouvertures de bien des côtés, y compris en renouant les relations autrefois tièdes avec l'Asie de l'Est. Par exemple, elle a conclu un nouveau traité avec la Chine et il y a eu un réchauffement des relations avec le Japon, notamment au sujet de l'épineuse question des îles Kouriles[61]. La Russie s'est également efforcée de renouer des liens avec les principaux interlocuteurs de l'ère soviétique.

---

60 Le défi consiste à transformer l'intérêt stratégique et pragmatique à coopérer avec l'Occident en un engagement et un partenariat à long terme que les Russes vont accepter.

61 L'Union soviétique a déclaré la guerre au Japon le 8 août 1945, après le lancement de la première bombe atomique. Les troupes soviétiques ont occupé ces îles, connues au Japon sous le nom de Territoires du Nord, le 28 août 1945. Le Japon considère non valide leur intégration à l'Union soviétique et leur situation actuelle au sein de la Russie.

La Russie a quelque peu maintenu l'approche de la « sphère d'influence » dans ses relations avec les républiques qui constituaient l'ancienne Union soviétique. Les témoins ont reconnu que la Russie cherchait à promouvoir des solutions régionales au sein de la Communauté des États indépendants (CEI)[62].

Larry Black a fait remarquer que la CEI était une priorité pour la Russie. Au sein de la CEI, la Russie et les quatre membres qui sont les plus proches d'elle sur le plan politique (l'Ukraine, la Moldavie, le Kazakhstan et le Bélarus) ont évolué depuis l'union de cinq pays vers une communauté économique conséquente. Il y a aussi l'initiative du Groupe de Shanghai, en Extrême-Orient, avec des États de la partie orientale de l'Asie centrale et la Chine[63]. La Russie a également continué à renforcer les relations qu'elle a toujours entretenues avec l'Inde et l'Iran. Ces deux pays sont stratégiquement importants et représentent d'éventuels partenaires commerciaux d'une importance prometteuse. Sergei Plekhanov a signalé au Comité que la stabilité de la Russie était importante pour l'Eurasie et, donc, pour l'Ouest. Le Comité croit que le Canada a un rôle à jouer pour ce qui est d'encourager des relations stables entre la Russie et ses voisins. Par ailleurs, nous ne devons pas perdre de vue les propos de Fergal O'Reilly, qui a affirmé que la Russie peut accueillir favorablement la participation et les partenariats de l'Ouest avec elle dans la région, mais qu'elle souhaite limiter la participation occidentale à des mesures à court terme et peu importantes.

E. L'OTAN

Lorsque le Comité a entrepris son étude, la Russie s'était distanciée de sa coopération plus étroite avec l'OTAN des années 1990. Elle avait décroché de certains aspects du programme Partenariat pour la paix (PPP) et elle désapprouvait les politiques de l'OTAN dans les Balkans, en particulier les opérations de celle-ci au Kosovo. L'extension de l'OTAN inquiétait aussi la Russie, puisque l'adhésion des États d'Europe centrale et d'Europe orientale allait amener l'OTAN jusqu'aux frontières de la Russie. Dans son rapport d'avril 2000 *La « nouvelle » OTAN et l'évolution du maintien de la paix : conséquences pour le Canada*, le Comité écrivait : « Il n'est toutefois pas évident pour (tous les membres du Comité) qu'une place suffisante est faite à la Russie. »

Depuis lors, il semble que bien des choses ont changé. Un des catalyseurs manifestes du changement, c'est le réchauffement des relations entre la Russie et l'OTAN grâce aux offres

---

62 La Communauté des États indépendants (CEI) regroupe 12 républiques postsoviétiques. Les États baltes ne s'y sont pas joints. L'économie russe a été conçue avec des apports provenant des 15 anciennes républiques. Le coton de l'Ouzbékistan a été planté pour alimenter les usines de textile russes. Le nord industriel du Kazakhstan a une population presque entièrement russe. De plus, les frontières externes de la Russie étaient des frontières internes, à l'époque de l'Union soviétique. En 1991, la frontière internationale entre l'Ukraine et la Russie, ou entre la Russie et le Tadjikistan, avait la même infrastructure que celle qui sépare le Manitoba et la Saskatchewan. La plupart des postes frontaliers de la Russie étaient situés sur les frontières externes de ses voisins. Il y a aussi une zone virtuelle du rouble. Les annonces économiques des États de la CEI, au début des années 1990, ont exercé de fortes pressions sur le rouble. La Russie est aussi l'État le plus important et le plus riche de la CEI, car elle a les ressources et le leadership qui font défaut aux autres.

63 Les cinq membres de ce groupe sont la Chine, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Russie et le Tadjikistan.

d'aide faites par le Président Poutine immédiatement après les attentats du 11 septembre contre le World Trade Center[64]. Il y a pourtant eu certaines indications que, même avant les attentats, la Russie avait comme politique de rechercher une coopération plus pratique avec l'OTAN. Le professeur Larry Black a dit, à l'automne de 1991, que les Russes «revenaient » vers l'OTAN, mais timidement. D'après lui, ils parlaient (à ce moment-là) de coopération plutôt que de partenariat.

Aussi à ce moment-là, l'adhésion des républiques baltes (l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie), qui devait être étudiée par l'OTAN en 2002, était problématique pour la Russie, puisque l'intégration de l'ancien territoire soviétique à l'OTAN allait porter un dur coup à la fierté russe. De plus, les États baltes amènent stratégiquement l'OTAN aux portes mêmes de la Russie européenne. Le plus préoccupant pour cette dernière, c'est que l'OTAN encercle entièrement la base militaire russe vitale de Kaliningrad.

Pourtant, dernièrement, ces problèmes semblent être passés à l'arrière-plan de la politique russe qui privilégie maintenant l'objectif primordial d'assurer la coopération avec l'Occident, au sens que lui donne le *Concept de sécurité nationale*. La sympathie entre l'OTAN et la Russie a atteint un sommet lorsque, le 14 mai 2002, on a annoncé un «nouveau partenariat » pour former le Conseil OTAN-Russie qui va établir une politique conjointe sur des sujets précis, notamment lutte au terrorisme, prolifération des armes chimiques, biologiques et nucléaires, défense antimissile, maintien de la paix et gestion des crises régionales, recherche et sauvetage en mer, promotion de la coopération militaire, et contrôle des armements. La Déclaration a été signée le 28 mai 2002 mais les détails et modalités ne sont pas encore établis.

Toutefois, les Russes ne sont pas tous favorables à une coopération plus étroite avec l'OTAN. Les dirigeants politiques russes en voient les avantages, mais l'opinion publique russe n'a pas l'air de suivre. Dans un sondage présenté la semaine où la création du Conseil OTAN-Russie a été annoncée le 14 mai 2002, une légère majorité de Russes répondaient qu'ils se méfiaient de l'OTAN.

F. Les relations entre la Russie et les États-Unis et les effets du 11 septembre

On a fait savoir au Comité avant le 11 septembre 2002 que l'état des relations entre les États-Unis et la Russie sous le nouveau Président, George W. Bush, constituait un élément primordial de la politique étrangère russe. Lorsqu'il s'est rendu à Washington, le Comité a constaté d'après de nombreux faits que la politique étrangère des États-Unis, après les tout premiers mois au pouvoir de l'administration Bush, n'était pas encore très arrêtée à l'égard de la Russie. La plupart des témoins entendus à Washington convenaient avec Keith Bush que la politique étrangère américaine n'était pas encore définie dans le cas de la Russie. On a aussi remarqué que les frictions et une délimitation peu claire des pouvoirs au sein du Cabinet du Président Bush ont peut-être joué un grand rôle à cet égard.

---

64 Voir la section sur les effets du 11 septembre 2001.

Un dossier qui a dominé les relations russo-américaines pendant les premiers mois au pouvoir du Président Bush était la détermination du président américain à implanter le système de défense contre les missiles balistiques. Pour les Russes, c'est là le symbole des problèmes que pose le monde unipolaire. Il serait juste de dire que la Russie ne considère pas le système proposé comme une menace directe[65]. Ce qui inspire des angoisses, c'est plutôt le fait que les États-Unis puissent agir unilatéralement. Larry Black a appris au Comité que l'annonce de ce système de défense avait «paralysé » la planification militaire russe, tandis que Dale Herspring a affirmé que la question avait créé des difficultés juste au moment où les Russes pensaient avoir adapté leurs forces à la nouvelle situation.

Il semblerait que l'attitude des Américains n'ait pas contribué à faciliter les échanges dans ce dossier non plus. Le système de défense est très important, sur le plan des symboles, dans les relations entre Russes et Américains. Comme l'a dit Sergei Plekhanov, la façon dont le Président Bush a géré la situation en dit long. La Russie n'a pas été traitée non comme un égal dans ce dossier.

Cette attitude est peut-être à l'origine des vues de la Russie à propos de la renonciation au Traité sur les missiles antibalistiques (ABM). La position russe a toujours été que le traité garantissait mieux la stabilité qu'un système de défense contre les missiles balistiques. Le débat public pourrait porter davantage sur la façon dont la Russie perçoit sa position et son influence dans l'ordre mondial que sur les détails techniques concrets d'un système de défense. Cela dit, la plupart des témoins ont convenu que, au bout du compte, les Russes accepteront un compromis et en profiteront pour négocier ferme sur d'autres questions de politique étrangère et d'aide technique[66].

Cependant, des comptes rendus récents semblent maintenant montrer que la politique étrangère des États-Unis à l'égard de la Russie, qui pouvait être qualifiée d'indifférente avant les attentats, a évolué à la faveur d'un réchauffement des relations officielles et personnelles entre les deux pays et leurs dirigeants. Le Président Bush a exprimé son appréciation de la manière dont le Président Poutine a promis sans hésitation aux États-Unis l'aide de la Russie. Le Président Poutine est le premier chef d'État étranger qui a communiqué avec le Président Bush après les attaques. De plus, la Russie a fourni des rapports de renseignement et autorisé l'utilisation des bases aériennes eurasiatiques dans la campagne menée contre les talibans en Afghanistan. Outre le grand avantage que procure le réchauffement des relations russo-américaines, l'attitude du Président Poutine et la coopération de la Russie dans cette affaire ont rappelé aux États-Unis que la Russie continue de jouer un rôle important et que la politique américaine ne saurait se passer

---

65 Dans une déclaration, le 13 décembre 2001, le Président Poutine a qualifié l'annonce faite le 12 décembre par les États-Unis de leur retrait du traité ABM, d'« erreur » mais non de menace pour la sécurité nationale de la Russie.

66 Il y a eu tout récemment des indications que la Russie pourrait s'engager soit à remplacer soit à renouveler ses systèmes antimissiles actuels – les premières défenses antimissiles placées autour de Moscou et de Saint-Pétersbourg avant la signature du traité ABM. Toutefois, ces indications ont peut-être plus à voir avec les débats internes entre les diverses branches des forces armées qui sont en quête de financement et de pertinence pendant leur réorganisation.

de sa coopération et sa bonne volonté dans certains secteurs. Essentiellement, la Russie est revenue, pour l'instant, au premier plan dans la politique étrangère des États-Unis[67].

Pour la Russie, les attentats ont confirmé la priorité accordée à la lutte contre le terrorisme, telle qu'énoncée dans son *Concept de sécurité nationale*. Ils ont été une passerelle vers l'Ouest et le Président Poutine a saisi l'occasion pour élargir, sur le plan intérieur, l'espace politique favorable à un rapprochement avec l'Occident.

Il importe néanmoins de signaler que toute la Russie ne suit pas le Président Poutine. Des éléments non négligeables de la société, des médias et du gouvernement russes semblent mécontents de ce qu'ils considèrent comme un acquiescement à la puissance américaine. À la veille du sommet Bush-Poutine, à la mi-novembre 2001, les politiques russes et les commentateurs politiques ont averti le Président Poutine qu'il ne devait pas sacrifier les intérêts de la Russie au nom de l'amitié. Dernièrement, la presse occidentale a fait entendre des mises en garde au sujet de l'avenir de la Russie. Il a notamment été question de l'« alignement » de la Russie sur l'Ouest et de l'avenir des réformes de Poutine[68]. On a critiqué dans certains médias russes la présence des forces américaines, canadiennes, australiennes et alliées en Asie centrale. Certaines de ces critiques visaient cependant plutôt à discréditer les forces alliées, en évoquant davantage leurs incidences locales et leurs conséquences sur les habitudes que leur présence stratégique.

Le fragile équilibre que le Président Poutine doit chercher à préserver dans les relations de la Russie avec l'Ouest est mis à dure épreuve par la campagne actuelle contre le terrorisme. Le Président Poutine devait sa popularité en partie à la guerre qu'il avait faite à la Tchétchénie. Les États occidentaux se sont déjà dit inquiets des actions de la Russie en Tchétchénie. Les organisations intergouvernementales et interparlementaires ont censuré ou suspendu leurs membres ou homologues russes. Fiona Hill a souligné le fait que la Russie s'est assurée de présenter la situation comme un problème de sécession et non pas une campagne anti-islamiste[69]. Des pays clés comme la Chine et l'Iran semblent accepter cette explication.

Les représentants russes ont déjà affirmé que la coopération américaine contre le terrorisme était souhaitable, et des témoins ont indiqué au Comité que tout résultat tangible de cette coopération pourrait évidemment soutenir le Président Poutine dans son combat pour débarrasser la Russie du terrorisme. Cependant, les États-Unis ont récemment décidé de placer des conseillers militaires en Géorgie, à quelques kilomètres de la frontière tchétchène, ce qui inquiète certains

---

67 Les événements très récents semblent confirmer la tendance vers des liens plus étroits entre la Russie et les États-Unis et entre la Russie et l'Occident. Deux annonces importantes ont été faites durant la semaine du 14 mai 2002. La première concernait l'engagement d'entretenir un partenariat beaucoup plus étroit et coordonné entre la Russie et l'OTAN (voir plus haut la section sur l'OTAN). La seconde concernait une entente entre les États-Unis et la Russie en vue de réduire considérablement le déploiement des arsenaux stratégiques des deux pays. Les commentateurs politiques ont fait valoir que l'importance politique et symbolique de ces deux annonces l'emportait sur les gains matériels immédiats.

68 Martin Sieff, « Experts Fear For Russia's Future », UPI Newswire, Washington, 21 mars 2002.

69 L'islam est une religion officielle en Russie.

Russes parce que c'est un geste unilatéral qui met en action des soldats américains dans la « sphère d'intérêt de la Russie ».

Les récents différends économiques avec les États-Unis à propos des tarifs douaniers sur l'acier et la volaille risquent d'envenimer l'affaire de la Géorgie dans les relations américano-russes[70]. Les mesures antidumping américaines pourraient coûter à la Russie environ 2,2 milliards de dollars américains. Les Russes pourraient croire que de telles mesures prises maintenant sont au mieux inconsidérées et, au pire, délibérées.

En ce qui concerne la démocratie et l'identité russe, la coopération de la Russie avec l'Occident en ce qui concerne le terrorisme donne prise à ceux qui considèrent la démocratisation comme une menace pour la Russie en tant que grande puissance, et la démocratie comme un concept imposé par l'étranger dans le but d'affaiblir la Russie. Dans l'ensemble, les analystes politiques dans les médias et les milieux universitaires craignent que les forces antiréformes ne profitent de la « guerre contre le terrorisme » pour se regrouper en une puissante opposition contre les politiques réformistes du Président.

Dans un mémoire écrit envoyé au Comité, Patrick Armstrong définit deux écoles de pensée russes sur ce que la Russie devrait être dans le monde. Selon la première, la Russie est une grande puissance dont le pouvoir est détenu par ceux qui ont profité du régime communiste. Or, ces bénéficiaires du legs soviétique ont fait beaucoup de bruit depuis dix ans autour de certaines questions comme encourager la Russie à former son propre « pôle d'attraction », renouer les relations avec d'anciens alliés tels que l'Iraq et Cuba, et, dernièrement, s'opposer à la présence militaire américaine en Géorgie et en Asie centrale.

Selon M. Armstrong, ces voix dénotent une vision fausse de la réalité. Elles sont assez nombreuses mais elles n'ont pas vraiment de programme. Elles professent des opinions empreintes de nostalgie qui ne sont d'aucune utilité pour arriver à faire contrepoids aux États-Unis. Par exemple, le commerce avec l'Iraq ne saurait aider la Russie à redresser son économie et lui coûterait probablement cher sur le plan diplomatique.

L'autre école de pensée définie par M. Armstrong est celle de « l'intégration » à l'Occident. C'est le courant auquel souscrit le Président Poutine et c'est celui, croit-on, qui l'emportera pour les mêmes raisons que professent ceux qui veulent rétablir la grande puissance de la Russie, à savoir des raisons stratégiques d'intérêt national.

M. Armstrong souligne aussi que les résultats de la stratégie du Président Poutine ont commencé à se matérialiser ou le feront bientôt. La Russie a meilleure réputation en Occident et les réformes du Président Poutine sont enfin reconnues. Il y a un mouvement en faveur de l'adhésion

---

70 L'ironie, qui échappe sans doute à la population russe, c'est qu'en réponse à un journaliste qui lui demandait en 1991 comment il imaginait l'avenir des relations entre la Russie et l'Occident, le premier ministre des Affaires étrangères de Russie, Andrei Kozyrev, occidentaliste, avait annoncé qu'il ambitionnait de placer la Russie dans une position où elle pourrait faire la guerre commerciale plutôt que militaire aux États-Unis.

de la Russie à l'OMC et l'administration Bush fait pression pour l'abrogation de « l'amendement Jackson-Vanik », un vestige de la guerre froide[71]. En outre, l'Allemagne et la Russie ont conclu un accord sur la part de la dette soviétique assumée par la Russie et les relations entre la Russie et l'UE progressent. Enfin, une relation nouvelle est en train de s'établir entre la Russie et l'OTAN.

Tout ce qui précède est le fruit de la politique occidentaliste stratégique et pragmatique du Président Poutine. C'est une politique qui mise sur les intérêts communs et non pas sur l'expression de valeurs communes[72]. Comme l'a écrit M. Armstrong : « Nous sommes donc à même de constater combien il est faux de dire que Poutine a changé d'attitude pour devenir occidentaliste. Il l'est en fait de longue date. C'est nous qui avons changé. »

---

71 L'amendement Jackson-Vanik a été apporté à la US *Trade Act* de 1974 pour empêcher des relations commerciales normales et sans condition avec certains pays, dont la Russie, qui n'avaient pas une économie de marché et qui restreignaient le droit à l'immigration. L'abrogation de cet amendement permettrait aux États-Unis d'accorder à la Russie la qualité de nation la plus favorisée (NPF).

72 Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas des valeurs communes.

L'ENGAGEMENT DU CANADA EN RUSSIE

Il existe des liens de longue date entre le Canada et la Russie. Nous partageons une passion pour un sport, le hockey, une passion qui est peut-être unique entre deux pays et dont l'histoire et les documents rappellent des moments forts de la culture populaire de l'un et l'autre pays. Nous avons la même conception des questions qui intéressent le Nord et de l'exploitation des ressources naturelles, ainsi que de ce que cela signifie de gérer les deux plus grands pays du monde. Il y a en outre des liens de longue date dans les domaines de l'agriculture et de l'aide agricole. Enfin, les Russes ont l'impression que les Canadiens les ont toujours considérés avec une compréhension nuancée.

Comme la Russie se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, elle représente de nouveaux défis et possibilités pour le Canada. Les témoins qui ont comparu devant nous ont donné des suggestions et des exemples réfléchis de ce que pourrait être la politique canadienne à l'égard de la Russie. Leurs propos reposent sur le bon sens et montrent la voie à emprunter pour que les relations soient bénéfiques aux deux pays.

Le Comité a rapporté de sa mission d'information à Washington l'expression «engagement patient ». Le Comité croit par-dessus tout que le Canada doit adopter une perspective à long terme de ses relations avec la Russie.

Le Canada a également été exhorté à accorder moins d'attention à Moscou et à Saint-Pétersbourg. Le conseil que les témoins experts donnent au Canada, c'est que la Russie ne se résume pas à Moscou, à Saint-Pétersbourg et à quelques autres centres industriels. Lorne Cutler a fait remarquer que, tandis que Moscou accueille les sièges sociaux de sociétés internationales, constitue le grand centre bancaire et commercial du pays et a une variété et un nombre de boutiques rivalisant avec les plus grandes villes de la planète, le reste de la Russie[73] est à des lieues de la richesse dans laquelle baigne la capitale. D'ailleurs, de nombreux observateurs ont négligé la majeure partie de la Russie à cause de l'extrême centralisation de certains pouvoirs au Kremlin et de l'intérêt bien naturel que suscite le nouveau Président.

En ce qui concerne toute offre du Canada pour aider la Russie, notre pays a l'avantage d'être considéré par la Russie comme un État relativement neutre. Peter Daniel a fait remarquer que les conseils du Canada sont considérés comme techniques plutôt qu'idéologiques ou politiques. En outre, de signaler Sergei Plekhanov, le Canada est toujours bien considéré par la population russe elle-même. Néanmoins, le Comité a également appris que le Canada devrait s'affirmer davantage en Russie. En dehors du hockey, la plupart des Russes entendent peu parler du Canada et n'ont pas d'idées précises à son sujet. On pourrait faire plus à cet égard.

---

[73] Naturellement, Saint-Pétersbourg est une exception. Tout en demeurant la deuxième ville en importance de la Russie et étant relativement prospère, M. Cutler ne l'a pas moins décrite comme étant un cran au-dessous de Moscou.

A. L'aide aux réformes

Depuis la création de la Fédération russe, en 1991, les deux pays ont coopéré et ont eu des échanges à tous les niveaux : intergouvernemental, parlementaire, culturel, universitaire et dans le secteur privé. Le Canada s'est efforcé de promouvoir les réformes économiques en Russie, en grande partie au moyen du vaste programme de coopération technique qu'y applique l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Jusqu'à maintenant, le Canada a consacré plus de 130 millions de dollars à plus de 250 projets de coopération technique en Russie. Au cours du seul exercice 2001-2002, on prévoyait dépenser 22 millions de dollars répartis entre une cinquantaine de projets d'aide bilatérale. On peut ajouter à ce montant le financement fourni par des programmes régionaux.

Cet effort de coopération a porté surtout sur deux domaines économiques principaux : l'aide à la transition vers une économie de marché et la facilitation des liens du Canada avec la Russie en matière de commerce et d'investissement. Au cours des premières années du programme d'aide bilatérale, l'objectif premier était de soutenir le processus de réforme en place et de tenter d'assurer une transition rapide. Plus récemment, l'aide a visé à promouvoir les réformes du code fiscal russe, des procédures de règlement des différends et d'exécution des contrats et à élaborer une politique cadre sur la mise en valeur des ressources.

Sur ce dernier point, l'ACDI a contribué à donner des conseils sur la politique énergétique de la Russie. Neil McIlveen (directeur de la Division de l'analyse et de la modélisation, Ressources naturelles Canada) et Janet Keeping ont présenté aux membres du Comité une description détaillée de l'initiative législative et réglementaire à laquelle ils ont participé (Neil McIlveen) ou participent maintenant (Janet Keeping). L'objectif essentiel de ce projet de coopération technique est d'aider la Russie dans ses efforts pour réformer son régime de gestion du pétrole et du gaz.

Malgré ces importantes contributions, plusieurs témoins ont dit que le Canada pourrait faire plus pour épauler la Russie dans ses efforts de réforme. Des fonctionnaires du MAECI, à leur première comparution devant le Comité, en 2000, ont avancé l'idée qu'une coopération technique plus poussée pourrait être offerte dans les secteurs fiscal, bancaire et foncier et pour des réformes sectorielles. James Gillies a soutenu que presque toutes les ressources de l'ACDI destinées à la Russie devraient être réaffectées à la réforme des institutions et aux modifications structurelles, étant donné que l'application de réformes est un travail de longue haleine. Cette opinion est partagée par Sergei Plekhanov, selon qui le Canada devrait mettre à profit sa riche expérience et ses pratiques d'édification du pays pour aider les Russes à rebâtir leur État. Il a préconisé une politique d'« engagement stratégique » avec la Russie, soutenant que le pire qui puisse arriver à ce pays serait de retomber dans l'isolement ou dans un semi-isolement.

Après dix ans d'aide technique à la Russie, l'ACDI a conclu qu'il était préférable de se retirer des projets à court terme. Elle a pris conscience de la nécessité de revoir sa stratégie à l'égard de la Russie. Peter Daniel a expliqué au Comité qu'elle tentait d'élaborer un nouveau cadre de

programme de pays, mieux ciblé[74], qui serait mieux coordonné avec les programmes d'autres donateurs et dont les principaux objectifs seraient de renforcer la gouvernance et la société civile. Ce qu'il faut, essentiellement, selon lui, c'est « la patience et un engagement à long terme pour susciter une réforme durable dans le fonctionnement du gouvernement et le développement d'une économie de marché et une société civile active qui est un participant à part entière dans le processus démocratique ». Convaincu du bien-fondé de ces suggestions, le Comité recommande :

Recommandation n° 1

Que le gouvernement du Canada adopte comme principe directeur de son engagement auprès de la Russie une vision uniforme, continue, cohérente et à long terme (c.-à-d. cinq à dix ans) de la transformation politique et économique de celle-ci et qu'il modifie en conséquence la politique de l'Agence canadienne de développement international pour a) respecter ce principe et b) accroître considérablement l'aide technique à la Russie, dont le montant s'élève actuellement à 22 millions de dollars.

La gouvernance pourrait être améliorée de deux manières. Tout d'abord, il faudrait aider à créer un cadre propice à une économie de marché en soutenant les systèmes financier, juridique et judiciaire du pays. Le deuxième moyen consiste à s'intéresser à un certain nombre d'éléments clés comme le fédéralisme, la régie des sociétés, la restructuration du secteur public et l'intégration de la Russie au système économique mondial.

D'après des fonctionnaires du MAECI qui ont comparu devant le Comité, il est important que le Canada se donne des stratégies pour promouvoir la primauté du droit en Russie. Un certain nombre de témoins, notamment Aurel Braun, Peter Solomon et James Gillies, ont exhorté le Canada à fournir un plus grand soutien technique pour aider les Russes à réformer leur système judiciaire. Cette aide devrait s'ajouter au partenariat canado-russe en matière judiciaire qui relève de l'ACDI et qui procure une assistance aux trois catégories de tribunaux de l'appareil judiciaire russe (les tribunaux d'arbitrage qui jugent les différends commerciaux, le tribunal constitutionnel et les tribunaux de juridiction générale y compris la cour d'appel). Un projet mené avec le concours de l'Université McGill vise à soutenir les efforts de la Russie pour réformer son code civil. Peter Solomon a préconisé une aide juridique canadienne pour contribuer à améliorer le fonctionnement du régime fédéral russe, notamment en harmonisant les lois nationales et régionales. Il a mentionné la possibilité d'offrir une formation et une éducation à des avocats russes au Canada. James Gillies a estimé que « la meilleure façon de dépenser de l'argent en Russie actuellement, c'est certainement de le consacrer à la réforme du système judiciaire ». Enfin, Bohdan Harasymiv (professeur au département des sciences politiques à l'Université de Calgary et universitaire invité au Kennan Institute, à Washington) a expliqué au Comité, à Washington, D.C., que le Canada devrait soutenir les efforts de la Russie pour rédiger des lois plus précises contre le crime, en insistant beaucoup sur l'application de la loi. Souscrivant à beaucoup de ces propositions, le Comité recommande :

---

74 L'ACDI reconnaît que ses ressources sont trop éparpillées en Russie.

Recommandation n° 2

Que le gouvernement fédéral intensifie ses efforts afin de soutenir la réforme des systèmes juridique et judiciaire russes, en subventionnant l'éducation et la formation d'avocats et de juges russes et, le cas échéant, en coopérant à la rédaction des lois.

De nombreux témoins ont parlé de la valeur que pouvaient présenter les échanges d'étudiants. Un bon exemple qui a été donné au Comité est le Corporate Governance Program de James Gillies, à l'Université York, permettant de former des étudiants russes qui pourraient devenir des dirigeants d'entreprise. Il aidera à fournir aux entreprises russes la transparence et les saines pratiques exigés pour l'investissement et la participation aux affaires internationales. Il faut aussi rappeler le souhait de Peter Solomon qui voudrait former des juristes russes au Canada.

Angus Smith a signalé qu'un élément important des activités de la GRC était le programme d'observation, qui offre de la formation sur la gestion, l'analyse et les principes des services policiers. Nos relations ont porté surtout sur la formation, notre programme international d'observation, grâce auquel des policiers russes vont dans différentes divisions de la GRC. Des programmes de formation pour les régions (de l'Europe de l'Est à l'Asie centrale) sont également en préparation.

Comme l'a déclaré Larry Black, si une génération de Russes peut bénéficier des expériences constructives que le Canada a à leur offrir, les deux pays y gagneront. Patrick Armstrong a rappelé au Comité que le futur Président de la Russie qu'il sera donné au Canada de connaître fait aujourd'hui ses études. Cependant, ces échanges doivent être décidés et suivis avec soin, pour que les meilleurs candidats soient choisis en toute objectivité. Nous devons aussi constituer un noyau d'experts canadiens bien formés qui parlent couramment le russe. Il est important d'avoir des Canadiens engagés en Russie de façon permanente, comme Larry Black l'a fait remarquer.

Sur le plan de l'éducation, Piotr Dutkiewizc a donné des exemples pour montrer comment le Canada pourrait être efficace. Il a parlé de la fourniture de 100 000 manuels de base qui se sont aussitôt envolés, car les manuels russes équivalents peuvent être rares. Mais le Canada pourrait faire plus pour améliorer les ressources pédagogiques en Russie.

La Russie est sans conteste bien pourvue en matière d'enseignement scientifique et, jusqu'à un certain point, de formation technique. Dans d'autres domaines, toutefois, la pénurie de professionnels instruits est manifeste. Soucieux d'améliorer cet état de choses et conscient de la haute importance accordée à l'envoi d'étudiants russes au Canada, le Comité recommande :

Recommandation n° 3

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de l'Agence canadienne de développement international, élargisse son programme de parrainage d'étudiants russes de toutes les disciplines désireux de venir étudier au Canada. L'ACDI devrait réaffecter ses fonds de manière à octroyer plus de bourses d'études à ces étudiants et à incorporer les pratiques exemplaires appropriées d'autres programmes canadiens d'éducation internationale. Que le gouvernement du Canada se serve en outre des programmes d'éducation internationale actuels pour préparer un bassin de spécialistes canadiens sur la Russie.

Deux témoins ont proposé des moyens que le Canada pourrait employer pour aider la Russie à améliorer son industrie agricole. Le sénateur Tunney est profondément convaincu que l'ACDI devrait fournir des fonds pour étudier la faisabilité de l'établissement en Russie d'une ferme laitière moderne, à la canadienne, qui servirait de centre de formation pour les jeunes agriculteurs russes. Il estime nécessaire également d'établir des offices de commercialisation semblables à ceux du Canada. Ils constitueraient une entité de commercialisation et de distribution des produits alimentaires. Quant à lui, Larry Black a préconisé que le Canada coopère davantage en agriculture, en fournissant aux agriculteurs russes la technologie et le matériel qu'ils ne peuvent se procurer ailleurs.

On a aussi présenté un autre point de vue au Comité en ce qui a trait à certaines formes d'aide canadienne au secteur agricole russe. L'ACDI est d'avis qu'il est peu judicieux d'investir dans des projets de développement tels que la ferme modèle mentionnée plus haut en l'absence des éléments de base d'une économie de marché. Peter Daniel l'a fait remarquer, les politiques agricoles fondamentales sont inexistantes. Aucun système de privatisation et de cadastrage des terres n'est en place et les agriculteurs n'ont pas la possibilité d'emprunter en mettant leurs terres en garantie ni de trouver des capitaux pour améliorer leur exploitation agricole et leurs troupeaux. Une ferme modèle serait inutile tant que les autres éléments ne sont pas en place ». Ayant entendu les points de vue de plusieurs spécialistes sur l'importance de soutenir financièrement le secteur agricole, le Comité recommande :

Recommandation n° 4

Que le Canada appuie vigoureusement la Russie dans la réforme de ses politiques agricoles et fournisse de la technologie, de l'expertise et de l'information aux agriculteurs russes.

De nombreux analystes de l'économie russe ont réclamé des mesures visant à lutter contre ce qui leur semble être une dégradation de l'infrastructure. Témoignant devant le Comité, Larry Black a exhorté le gouvernement du Canada à aider la Russie à reconstruire son infrastructure, ses routes et ses chemins de fer. Le Comité ne peut toutefois pas appuyer cette suggestion, car les fonds disponibles sont limités. Cela étant, il serait plus judicieux, semble-t-il, de continuer à concentrer nos ressources sur l'aide technique et l'éducation.

De plus, des témoins du Kennedy Centre ont exhorté l'Ouest à se retirer du travail d'édification des partis politiques et des institutions politiques. Cette politique s'est avérée inefficace, voire contreproductive si on considère de nombreux acteurs du régime politique russe actuel. Les politiques des dix dernières années sont lourdement influencées par les liens avec les élites russes actuelles.

Les témoins préconisent plutôt un engagement direct avec les ONG et les collectivités. Cette idée a trouvé un écho chez John Young, qui a également avancé l'idée d'une approche directe entre localités et entre régions. Des collectivités et régions particulières de la Russie et du Canada, notamment dans le Nord, ont peut-être beaucoup à mettre en commun. D'après M. Young, le développement de la démocratie par les administrations locales ne devrait sans doute pas être laissé aux représentants fédéraux canadiens ou russes.

Cette observation va quelque peu à l'encontre des idées reçues concernant les domaines où le Canada peut être efficace. L'ACDI et plusieurs témoins ont également attiré l'attention sur l'expertise canadienne en matière de fédéralisme qui peut répondre naturellement aux besoins des Russes. Le Comité est d'accord et trouve encourageant que le Canada ait plusieurs projets liés au développement du fédéralisme en Russie. Cependant, il n'est pas évident que le fédéralisme russe cadre parfaitement avec le modèle canadien, puisque rétablir le pouvoir verticalement est l'antithèse de la division des compétences qui existe au Canada. Le Comité n'en est pas moins saisi par l'importance de la contribution que le Canada fait en aidant la Russie à réformer son appareil fédéral. Il faut toutefois faire plus. Le Comité recommande :

Recommandation n° 5

Que le Canada fasse profiter la Russie de son expérience du partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et régionaux. En consultation avec le gouvernement russe, le Canada devrait fournir à la Russie une aide technique à l'égard de son droit et de ses usages constitutionnels, en matière de fédéralisme et dans l'établissement des rôles des divers paliers des pouvoirs publics. Il devrait de plus offrir des programmes de coopération destinés à aider à la formation des édiles municipaux et à transmettre l'expérience du Canada en matière de méthodes comptables, d'administration des affaires municipales et de gouvernement provincial.

B. Le renforcement des relations économiques entre le Canada et la Russie

Ce n'est pas un secret que les relations économiques entre le Canada et la Russie ne se sont pas développées selon leur plein potentiel. D'après des hauts fonctionnaires du MAECI, les entreprises canadiennes ont réduit leurs exportations et leurs investissements à cause de la crise financière russe de 1998[75], de l'absence de progrès dans le secteur bancaire[76] et de la dégradation

---

75 Le pouvoir d'achat des Russes a diminué, comme conséquence directe de la dévaluation du rouble.

76 Le manque de transparence a rendu moins disponible le financement des transactions commerciales pour la Russie.

du climat des investissements. Parmi les entraves au commerce et à l'investissement, on remarque la grande lourdeur de la bureaucratie, qui entraîne de la corruption, et la perception globale négative du marché russe. En revanche, la Russie est en train d'apporter les réformes structurelles nécessaires, susceptibles d'attirer et de garder des investissements et des échanges commerciaux canadiens supplémentaires.

Les exportations canadiennes à destination de la Russie restent à leur niveau d'avant 1998. Nos exportations ont même beaucoup diminué à cause de la crise dont il a déjà été question (passant de 379 millions de dollars en 1997 à 180 millions de dollars en 1999) avant de remonter à 200 millions de dollars en 2000. Les principales exportations du Canada, en 2000, ont été les matériaux de construction, le matériel pétrolier et gazier, le tabac et le porc.

En 2001, la situation a été beaucoup plus favorable car les expectations se sont élevés à 290 millions de dollars. Il faudrait ajouter de 25 à 30 p. 100 à ce montant pour tenir compte des exportations qui transitent par des marchés tiers comme les États-Unis, la Finlande, la Lettonie et d'autres pays d'Europe. Enfin, le secteur canadien des services (p. ex. infrastructure, énergie, forêts, droit, mines) a également trouvé un marché en Russie, mais il s'est avéré difficile d'obtenir des données à ce sujet.

Par ailleurs, les importations de marchandises en provenance de la Russie ont totalisé 666 millions de dollars en 2000, en progression de près de 10 p. 100 sur les 607 millions de dollars de 1999. Les matières premières (p. ex. pétrole brut, métaux précieux, poisson congelé, acier) représentent le gros de ces ventes sur le marché canadien. Les chiffres du milieu de 2001 révèlent une diminution marquée de ces importations à un niveau de 360 millions de dollars.

De 1997 à 2000, la Russie a amassé un excédent commercial cumulatif avec le Canada de plus de 1,6 milliard de dollars. Sans aucun doute, il reste beaucoup de place pour apporter des améliorations en matière d'exportation. La Russie a toujours une économie fondée sur les ressources qui est considérée comme complémentaire de l'économie canadienne et un bon marché cible pour les secteurs canadiens de l'extraction des ressources, de l'agroalimentaire et du logement et des matériaux de construction.

Le gouvernement fédéral tente de faciliter l'accès au marché russe par trois moyens : les activités de la Commission économique intergouvernementale (CEI)[77], les négociations sur l'adhésion de la Russie à l'OMC et la négociation d'un nouvel accord sur la protection des investissements étrangers (APIE). Pourtant, comme Vladimir Popov l'a soutenu au Comité, la présence

---

77 La CEI est une instance bilatérale qui vise à favoriser le commerce, l'investissement et le transfert de technologie entre le Canada et la Russie, à promouvoir des projets conjoints importants et à abattre les obstacles à la coopération économique. Certains des obstacles au commerce sur lesquels butent les entreprises canadiennes sur le marché russe comprennent les exigences réglementaires contradictoires, la difficulté de se renseigner sur ces exigences, l'application incohérente des procédures douanières et le manque de transparence au sujet des changements dans les droits, les règles, les droits d'exportation et les permis. Le Canada a également eu recours à la CEI pour préconiser des réformes dans le code fiscal russe, les procédures de règlement des différends et d'exécution des contrats et des politiques cadres sur la mise en valeur des ressources.

commerciale du Canada reste bien en deçà de son potentiel, et il faudrait faire encore plus pour améliorer les relations commerciales bilatérales.

Pour ce qui est des investissements, la valeur estimative des investissements canadiens directs en Russie totalisait quelque 423 millions de dollars (en 2000) concentrés surtout dans les secteurs minier, pétrolier et gazier, mais il y en aussi dans d'autres secteurs comme la restauration et la haute technologie. S'il est vrai que le marché russe conserve un potentiel économique considérable et que le gouvernement russe affirme que la promotion de l'investissement étranger est une priorité, des inquiétudes subsistent au sujet de l'absence de garanties pour protéger les investissements canadiens en Russie, ce qui a pour conséquence de maintenir la valeur totale de l'investissement bien en deçà de son potentiel.

Plus précisément, les préoccupations du Canada portent notamment sur la gestion médiocre des sociétés, la complexité et l'incertitude des lois intérieures, et l'absence de recours efficaces au système judiciaire pour régler les différends en matière d'investissement. Sur ce dernier point, il subsiste une grande incertitude sur la mesure dans laquelle les parties et entités russes, notamment les organismes gouvernementaux, respectent les droits contractuels et autres des investisseurs non russes. Il vaut la peine de réitérer qu'il est urgent d'instaurer en Russie un climat stable et attrayant pour les investissements.

Plusieurs entreprises canadiennes, actives surtout dans le secteur des richesses naturelles, sont mêlées à d'importants litiges coûteux avec des sociétés russes qui entretiennent des liens avec le gouvernement russe ou des gouvernements régionaux. Ainsi, Norex Petroleum allègue avoir été privée de sa participation de 98 p. 100 dans la pétrolière russe Yugraneft lors d'une assemblée contestée des actionnaires à laquelle ont assisté des hommes armés envoyés par l'actionnaire minoritaire, Tyumen Oil Co., pour éjecter l'équipe de direction étrangère. L'affaire ne constitue pas un différend entre gouvernements, mais elle a été politisée et, d'après la société russe en cause, elle devrait être réglée par des moyens juridiques.

À la suite d'un différend sur des questions de propriété en 2000, la Pan American Silver Corp. a radié 38 millions de dollars américains sur la valeur de son investissement dans une mine quand elle a abandonné le projet. Ces exemples, parmi d'autres, montrent bien l'absence de protection des investisseurs étrangers en Russie, tant du point de vue de la valeur de la gestion des sociétés que de celui de la primauté du droit.

Un certain nombre d'idées importantes et plus précises ont été proposées au Comité pour améliorer les relations bilatérales. Sur la question cruciale de la protection des investissements, le Comité a été informé de la nécessité de moderniser l'accord sur la protection de l'investissement étranger (APIE) avec la Russie, en y incorporant, entre autres, des mécanismes d'exécution efficaces. L'accord existant sur l'investissement, signé en 1989, donne une protection limitée aux investisseurs canadiens, si on le compare à des accords plus récents qui ressemblent aux dispositions de l'ALENA. Les discussions sur l'élaboration d'un meilleur accord bilatéral sur la promotion et la protection de l'investissement étranger se poursuivent. Déçu de la lenteur des progrès réalisés dans ce dossier, le Comité recommande :

Recommandation n° 6

Que le gouvernement du Canada intensifie ses efforts afin de hâter la conclusion avec la Russie d'un accord modernisé sur la protection des investissements étrangers. Cet accord devrait comporter des mécanismes d'exécution efficaces et transparents, notamment une protection contre l'expropriation arbitraire ou l'expropriation sans indemnisation raisonnable, la garantie des titres, la caution des permis et le libre transfert transfrontalier des fonds.

Deuxièmement, une primauté du droit mieux assurée en Russie se traduirait par un meilleur accès au marché pour les entreprises canadiennes et un accroissement des investissements de nos sociétés. Le crime organisé, qui a un racket de protection sous la menace, a été un problème pour les entreprises canadiennes. Le gouvernement du Canada a déployé beaucoup d'efforts pour régler les différends sur l'investissement : des entreprises canadiennes n'ont pas été indemnisées pour des expropriations, pour l'ambiguïté de la réglementation ni pour des actes carrément criminels. Heureusement, il y a espoir que des améliorations seront apportées. Pour lutter contre le crime et ainsi protéger nos intérêts commerciaux à l'étranger, des fonctionnaires du MAECI ont exhorté le gouvernement fédéral à accorder des ressources supplémentaires à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et au Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS) pour s'occuper de cas, en Russie, où des activités criminelles ont eu des conséquences pour nos intérêts commerciaux.

Troisièmement, Ron Denom a exhorté le gouvernement fédéral à mettre sur pied une institution de financement du développement, qui serait peut-être une filiale d'Exportation et développement Canada (EDC) et non une société d'État distincte, pour combler les lacunes dans le financement existant, au début de l'élaboration de grands projets. Pareille institution pourrait fournir du financement et le soutien connexe, sur une base commerciale, aux entreprises du secteur privé dans les économies en développement. Elle pourrait fournir des capitaux d'amorçage aux entreprises canadiennes, capitaux qu'elles ne peuvent obtenir ni de l'ACDI, ni d'EDC, pour couvrir la période qui va de la fin de l'étude de faisabilité à la conclusion du financement. Ces organismes tendent à intervenir plus tard dans le cycle de développement. Comme M. Denom l'a expliqué, la nouvelle institution financière aurait pour rôle de «consentir des prêts, du capital, des garanties et également de fournir des services administratifs et des conseils aux étapes initiales des projets dans ces économies naissantes et en transition. Autrement dit, il s'agit pour elle d'intervenir pendant les premières étapes d'un projet, et de participer à l'investissement initial ».

À l'heure actuelle, le Canada est le seul pays du G8 à ne pas avoir ce type d'institution; il en existe en tout 17 dans les pays industrialisés. Afin de combler cette lacune, le gouvernement fédéral élabore des plans en vue de créer une nouvelle institution financière qui appartiendrait à l'État et aiderait les PME à exporter dans les pays en développement. Si ces plans se réalisent, un

capital initial de 300 millions de dollars pourrait être débloqué pour ces prêts et investissements à haut risque. La nouvelle institution pourrait être indépendante ou relever d'EDC[78] ou de l'ACDI.

EDC reste prudente, même si elle continue de s'intéresser au marché russe et de faire un examen approfondi de l'économie russe. Néanmoins, elle a rouvert son guichet de prêt au gouvernement russe et envisage d'accorder des prêts à de grandes sociétés rentables, surtout dans le secteur des ressources naturelles, qui affiche des gains favorables provenant de l'exportation.

Les fonctionnaires du MAECI et Ron Denom ont souhaité un plus grand engagement d'EDC en Russie. Cependant, comme EDC travaille directement avec les banques, il faudrait peut-être attendre d'observer d'abord une amélioration dans le système bancaire. L'organisme s'inquiète vivement de l'absence de réformes dans ce secteur et n'envisage de traiter qu'avec certaines banques d'État et celles qui appartiennent majoritairement à des banques occidentales.

Une autre préoccupation importante d'EDC dont il a été fait part au Comité est le niveau élevé de risque rattaché à l'investissement étranger en Russie. L'organisme considère de plus en plus que le pays comprend deux marchés distincts : un marché à risque relativement faible pour les exportations canadiennes et un marché des investissements dont les risques sont plus élevés. Pour atténuer ces risques, il est réputé acceptable que les sociétés étrangères investissent seules. Cette approche élimine la possibilité que les partenaires d'investissement russes tentent de mettre la main sur l'investissement étranger.

Pour améliorer la représentation commerciale dans l'Extrême-Orient russe, fort important mais souvent négligé, Aurel Braun a dit qu'il fallait ouvrir un nouveau consulat à Vladivostok pour servir les intérêts de l'ouest du Canada dans la Russie du Pacifique. Les fonctionnaires du MAECI qui ont comparu comme témoins sont d'accord pour qu'on ouvre plus de consulats dans les régions périphériques. L'idée de nommer des consuls honoraires dans diverses régions du vaste territoire russe a également été abordée au Comité. Un consulat honoraire est déjà en place à Vladivostok. Il fait de l'excellent travail à peu de frais. Vladivostok, porte d'accès naturelle au Pacifique et à l'Extrême Orient russe, est directement liée par la voie des airs au Nord-Ouest du Pacifique. Le consulat honoraire, aussi bûcheur soit-il, a un champ d'activité restreint (p. ex. il ne peut pas émettre de visas). Malgré leur proximité, les Canadiens de l'ouest et les Russes de l'est doivent se fier aux services gouvernementaux fournis par Moscou, qui se trouve à dix fuseaux horaires plus loin.

Favorable aux suggestions visant à accroître la représentation commerciale du Canada dans les diverses régions de la Russie, mais surtout dans celles qui longent le Pacifique, le Comité recommande :

---

78 Dans l'état actuel des choses, EDC s'intéresse plutôt aux exportations vers des pays industrialisés qui présentent moins de risques.

Recommandation n° 7

Que le Canada accroisse sa représentation diplomatique dans les différentes régions de la Russie en y ouvrant d'autres consulats. Plus particulièrement, le consulat à Vladivostok devrait pouvoir exercer tous les pouvoirs d'un consulat, ce qui lui permettrait de défendre les intérêts économiques et autres des Canadiens faisant affaires dans les régions de la Russie longeant le Pacifique et dans l'Extrême-Orient russe.

Enfin, on a aussi proposé au Comité d'autres mesures que le Canada pourrait prendre et qui pourraient faire l'objet de recommandations. En voici la liste, avec, entre parenthèses, le nom du témoin qui en est l'auteur :

- Fournir aux Russes les outils nécessaires pour se renseigner sur l'économie de marché (Sergei Plekhanov) et une formation en techniques de gestion des affaires (Patrick Armstrong et Amy Knight).
- Aider à faciliter l'adhésion de la Russie à l'OMC (Larry Black).
- Faciliter le rééchelonnement de la dette considérable de la Russie (Larry Black).
- Hésiter avant d'imposer des mesures antidumping contre la Russie (Larry Black).
- Veiller à ce que l'ACDI, qui met actuellement l'accent sur la société civile et l'environnement, maintienne les contacts avec l'entreprise (Alex Rotzang).

Toutes ces suggestions sont valables, et la plupart d'entre elles sont à l'étude ou en application ou ont été incorporées aux recommandations déjà faites dans le présent rapport. Il y aurait lieu d'ajouter à la liste le rôle précieux joué par les organisations commerciales et les contacts inter-entreprises. On a fait remarquer au Comité, lors de son séjour à Washington, la valeur d'organisations comme la Chambre de commerce russo-américaine. Au Canada, il y a le Forum des entreprises russo-canadiennes à Toronto ainsi que d'autres associations semblables à Calgary et Vancouver. En Russie, il y a l'Association des entreprises canadiennes de Russie (AECR) dont le siège social se trouve à Moscou. Reconnaissant que le développement du commerce entre la Russie et le Canada doit éventuellement être moins tributaire du gouvernement russe et plus de l'industrie, le Comité recommande :

Recommandation n° 8

Que le gouvernement du Canada encourage les organisations inter-entreprises canadiennes et russo-canadiennes à élaborer des mécanismes efficaces, visibles et actifs en vue de promouvoir leurs entreprises. De plus, conjointement aux sentiments exprimés dans la recommandation 3 (sur l'éducation), le gouvernement du Canada devrait promouvoir le jumelage d'écoles de commerce entre le Canada et la Russie.

C. Questions liées à la sécurité

Trois questions d'importance en matière de sécurité ont été soulevées au cours des audiences du Comité : la défense contre les missiles balistiques (BMD), l'OTAN et la Tchétchénie. La Russie reconnaît les liens historiques importants du Canada avec les États-Unis de même que l'importance du Canada comme acteur multilatéral.

La participation du Canada au système de défense est essentielle à la planification de défense américaine. Officiellement, notre pays attend des propositions américaines officielles sur le système de défense antimissiles balistiques et c'est seulement alors qu'il pourra commenter la question. En essence, le gouvernement est prêt à considérer ce que les Américains proposeront et à évaluer le bien-fondé de ces propositions. Néanmoins, le Canada est un important partisan du multilatéralisme et des traités internationaux qui encadrent le contrôle de l'utilisation et de la prolifération des armes nucléaires. Nous sommes membres de l'OTAN, de l'ONU, de la Francophonie, du Commonwealth et du Sommet des Amériques. Quant à la Russie, elle demande au Canada de comprendre la position russe sur le traité ABM et sur d'autres questions, et elle demande la même chose à de nombreux autres pays avec lesquels le Canada est engagé.

Rien n'a été recommandé au Comité au sujet des épineux dossiers de la Tchétchénie et de l'expansion de l'OTAN. Le Comité a déjà exprimé son opinion sur cette organisation dans son rapport sur l'OTAN. La nouvelle Déclaration OTAN-Russie de mai 2002 est accueillie avec joie par le Comité car elle va dans le sens de notre vœu que l'OTAN s'engage davantage auprès de la Russie.

Quant à la Tchétchénie, comme ailleurs dans le monde, la politique canadienne consiste à maintenir l'équilibre entre le respect de la souveraineté des États en ce qui concerne leurs affaires intérieures et la nécessité d'affirmer les valeurs universelles que sont la dignité et la sécurité humaines. La politique canadienne au sujet de la Tchétchénie est connue et a été réitérée au sein d'organismes multilatéraux tels que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Larry Black et Sergei Plekhanov ont tous deux insisté sur la nécessité d'un engagement énergique avec la Russie au sujet de ses activités de politique étrangère et intérieure. La sécurité et la stabilité de la Russie ont une valeur intrinsèque mais, comme tout autre pays, la Russie doit mettre en équilibre la nécessité de veiller à sa sécurité et les droits de la population à l'intérieur de ses frontières. Le Canada a la capacité de jouer un rôle en encourageant la Russie à atteindre cet équilibre et à le maintenir, contribuant ainsi à l'intégration de la Russie dans un partenariat de démocraties.

D. Le développement du Nord

Les questions nordiques font partie des relations russo-canadiennes depuis longtemps. Ayant une région arctique et une géographie en commun, le Canada et la Russie ont une longue collaboration d'initiatives et de programmes internationaux, multilatéraux et bilatéraux. Les

positions russe et canadienne sur des questions allant des peuples autochtones à l'environnement, à la garde de régions particulières dans le monde sont bien connues, mais il faut générer et soutenir une sensibilisation à la question du profil des problèmes relatifs à l'Arctique et au Nord.

Soulignons que Larry Black a rappelé au Comité les perspectives d'avenir qui ont été tuées dans l'œuf il y a de longues années. Au moment de la révolution russe de 1917, un représentant du Canadien Pacifique se trouvait à Saint-Pétersbourg pour signer un traité qui aurait relié les réseaux ferroviaire et télégraphique de la Russie à ceux du Canada, ce qui aurait permis de tisser autour du globe un réseau intégré de transport et de communication. La possibilité d'un partenariat de cette nature dans le Nord subsiste.

Par conséquent le Comité recommande :

Recommandation n° 9

Que le gouvernement du Canada prenne les moyens en vue d'accorder davantage priorité aux questions communes touchant le développement du Nord de la Russie et du Canada et qu'il accorde également une plus grande attention au profil public de ces questions.

E. Immigration

Des témoins ont par ailleurs fait savoir au Comité que les missions diplomatiques du Canada en Russie doivent accroître les ressources qu'elles affectent au traitement des demandes d'immigration. Vladimir Popov a suggéré que l'ambassade du Canada à Moscou affecte deux agents d'immigration de plus à cette tâche. Plusieurs témoins ont également indiqué que la délivrance des visas et le traitement des demande de visa constituaient un obstacle aux investissements et aux transactions commerciales avec leurs homologues russes. D'autres témoins ont affirmé que, dans le sillage de la visite d'Équipe Canada en Russie à l'hiver 2002, le gouvernement fédéral a pris des mesures pour améliorer la situation (p. ex. en augmentant les ressources et en simplifiant les formalités).

Le Comité est également conscient des difficultés entourant les voyages internationaux et le déplacement des personnes au lendemain de l'attaque contre le World Trade Centre, ainsi que des défis que posent ces questions au gouvernement fédéral. Toutefois, compte tenu de l'importance accordée à la question des visas et de l'immigration, le Comité recommande :

Recommandation n° 10

Que le gouvernement du Canada s'assure que les mesures et modalités nécessaires soient prises afin d'accélérer, dans ses missions en Russie, le traitement des demandes d'immigration et de visa vers le Canada.

PARTIE 2 – L'UKRAINE

INTRODUCTION

Le Comité a décidé de se pencher sur l'Ukraine en plus de la Russie pour un savant mélange de motifs. Pour la première fois, l'Ukraine est un État en plus d'être une nation. Avant, elle a constitué un élément capital de l'Union soviétique et des Empires austro-hongrois et russe. L'Ukraine était le moteur de l'agriculture et le bassin industriel des économies russe et soviétique.

L'intégration sans faille de l'infrastructure qu'avait réussi le régime soviétique dans les deux pays subsiste, tout comme le mouvement des biens de production. À bien des égards, on ne saurait songer à discuter de la Russie sans parler de l'Ukraine. Les deux pays sont indissociables.

Avec l'effondrement de l'Union soviétique, l'éclatement des infrastructures, des institutions et des systèmes politiques qui étaient intenses et extrêmement intégrés en Russie et en Ukraine soulève de nombreuses questions. Quelle sera la place de l'Ukraine dans l'Europe agrandie? Comment la Russie va-t-elle traiter l'Ukraine et comment l'influencera-t-elle? Comment évoluera la politique étrangère de l'Ukraine à l'égard de la Russie?

Ce sont toutes des questions importantes que le Comité doit se poser pour évaluer l'Ukraine et les relations entre le Canada et l'Ukraine. Le Comité reconnaît qu'il n'y a pas vraiment de précédent aux transitions qu'effectuent l'Ukraine et d'autres pays autrefois soviétiques. La transition correspond difficilement aux stratégies acceptées de développement ou d'adaptation. Comme Orest Subtelny l'a rappelé au Comité, l'Ukraine est déjà un pays moderne; mais elle s'est modernisée autrement. L'Ukraine apprend comment faire face à la transition et le Canada apprend à réagir correctement et à apporter son aide pour faire avancer les deux pays.

L'Ukraine continue également d'occuper une position géopolitique importante, située comme elle est entre la Russie et ses voisins européens. Sa relation avec l'OTAN, tout comme celle de la Russie, mérite l'attention du Comité.

Enfin, l'Ukraine a des liens familiaux étroits avec le Canada. Les liens entre le Canada et l'Ukraine datent de l'époque où le Canada est allé recruter des immigrants ukrainiens pour habiter et coloniser l'Ouest. Depuis les années 1890, ces immigrants ont considérablement contribué au développement du Canada. La place qu'occupent au Canada plus de 1 million de Canadiens-Ukrainiens justifie amplement qu'une étude de la région porte aussi sur l'Ukraine.

LA POLITIQUE EN UKRAINE

Le Comité a recueilli des témoignages sur deux domaines importants de la politique intérieure en Ukraine : la culture, l'histoire et la citoyenneté; et l'évolution de la situation politique.

A. La culture, l'histoire et la citoyenneté

Des témoins ont indiqué au Comité qu'une préoccupation centrale du nouvel État ukrainien a été l'édification de la nation. Non seulement l'Ukraine s'est engagée dans une transition économique et politique, mais elle édifie aussi pour la première fois un État-nation. L'identité ukrainienne existe depuis des siècles, mais l'Ukraine postsoviétique est la première vraie tentative de l'Ukraine pour devenir une nation, un État industrialisé moderne[79]. Les témoins ont précisément souligné qu'à son accession à l'indépendance, l'Ukraine était privée des composantes de tout État souverain parce que, à l'époque soviétique, tous ces éléments, y compris le personnel, étaient centralisés ou créés à Moscou. Pendant la majeure partie de son histoire récente, l'Ukraine a été divisée entre la Pologne (puis l'Autriche-Hongrie) et la Russie, le Dniepr étant la ligne de démarcation entre l'est (et le sud) et l'ouest du pays.

Des témoins ont expliqué au Comité que l'Ukraine occidentale – la Galicie[80] – avait des traditions «européennes », restes de son appartenance à l'empire austro-hongrois. Comme Paul Magosci l'a expliqué au Comité, il y avait une représentation ukrainienne à l'Assemblée législative austro-hongroise, et il y avait des écoles et des facultés universitaires ukrainiennes. Tous ces éléments ont fait la promotion du nationalisme ukrainien dans le moule libéral du XIX^{e} siècle.

L'Est de l'Ukraine d'aujourd'hui a été intégrée à l'Empire russe, qui refusait de reconnaître l'Ukraine comme une entité, une culture ou une nation distinctes, puis par l'Union soviétique pour qui le nationalisme était synonyme d'idéologie soviétique[81]. À cette réalité s'ajoutaient les legs politiques tsariste et soviétique qui n'étaient pas précisément favorables au développement d'une expression politique indépendante ou démocratique. Le développement industriel de l'est et du sud de l'Ukraine, aux XIX^{e} et XX^{e} siècles a entraîné la migration d'une importante population russe dans cette région. Le Premier Ministre soviétique Khrouchtchev a rendu encore plus complexe le casse-tête ukrainien. Il a « donné » la Crimée, qui était russe de nom, à la République d'Ukraine (RSS d'Ukraine) de l'Union soviétique.

Bohdan Klid a fait remarquer que, si on la compare à d'autres États postsoviétiques, l'Ukraine a fort bien géré les tensions ethniques et régionales. En outre, comme David Marples et Bohdan Harsymiv l'ont dit au Comité, le racisme et les tensions entre l'Est et l'Ouest, entre les Russes

---

79 Il y a eu un éphémère État ukrainien indépendant en 1917, après le Traité de Brest-Litovsk. L'Armée rouge a fini par intégrer l'Ukraine à l'Union soviétique en 1920.

80 La plupart des Ukrainiens qui immigré au Canada au tournant du XX^{e} siècle étaient des Galiciens.

81 Les Russes des générations soviétiques ont toujours du mal à reconnaître l'Ukraine comme une culture distincte, d'après Larry Black.

ethniques et les Ukrainiens, ne se sont pour ainsi dire pas manifestés. Les Russes ethniques présents en Ukraine se définissent comme des citoyens ukrainiens. D'après M. Magosci, cela tient en partie au fait qu'ils sont implantés dans la région depuis au moins une centaine d'années. La Crimée, tout en posant quelques problèmes concernant la flotte de la mer Noire et en exigeant une forme d'autonomie, a joué la carte régionale plutôt que la carte ethnique.

B. La situation politique actuelle

L'Ukraine, comme plus d'un témoin l'ont fait remarquer, est en train de traverser une triple transition difficile. Comme elle n'avait jamais vraiment été un État indépendant avant 1991, elle s'affaire actuellement à bâtir un État tout en subissant les réformes politiques et économiques postsoviétiques. La plupart de ses institutions ne possédaient ni les structures ni les ressources nécessaires pour agir efficacement en 1991. D'après James Jacuta (directeur des études ukrainiennes, Institut canadien des études ukrainiennes, Université de l'Alberta, lorsque les nouvelles assemblées législatives indépendantes ont commencé à siéger, elles étaient dépourvues de la procédure, de l'usage et des précédents utiles.

Orest Subtelny (professeur d'histoire, Université York) a signalé qu'il faut absolument savoir qu'une élite ukrainienne qui est «nouvelle sans être tout à fait neuve » dirige actuellement l'Ukraine. Malgré son optimisme, il pense que les membres de cette nouvelle élite ont profité de la position qu'ils occupaient dans l'ancien régime pour privatiser l'Ukraine à leur profit. L'État ukrainien est par conséquent perçu par certains Ukrainiens non pas comme un mécanisme au service de la société, mais comme un instrument dont se sert l'élite pour passer d'un régime à l'autre. En politique ukrainienne, cette attitude a malheureusement créé chez l'électorat une mentalité de rivalité entre l'élite et lui.

Le Comité craint l'évolution politique en Ukraine : à un moment donné, les comparaisons relatives avec les autres anciens États soviétiques dont la démocratisation se passe plus mal doivent englober la reconnaissance du fait que la transparence et la responsabilisation sont essentielles pour bâtir une démocratie. Ceci dit, le Comité a aussi entendu des témoignages sur le dynamisme et l'attitude positive de la société civile ukrainienne. Le Comité a entendu des témoignages au sujet de l'action de nombreux Ukrainiens ordinaires en faveur de la démocratie et du progrès, ainsi que le désir de la grande majorité de la population ukrainienne d'arriver à une démocratie libérale normale. Des témoins ont affirmé que l'Ukraine a vraiment ce qu'il faut pour devenir une bonne démocratie populaire reposant sur une classe moyenne qui a son propre éventail d'intérêts et qui veut demander au gouvernement de rendre compte de ses actions.

Depuis 1999, l'Ukraine est en pleine fluctuation politique et incertitude économique. Certains témoins ont affirmé que l'Ukraine offrait bel et bien des débouchés aux entreprises canadiennes, tandis que d'autres n'envisageaient pas d'y faire beaucoup d'affaires dans l'immédiat.

On ne saurait sous-estimer la complexité de la politique en Ukraine. Le Parlement – le Verkhovna Rada – accuse des clivages économiques, idéologiques et régionaux. Le Comité a appris que le Président Kouchma a tenté d'instaurer un équilibre délicat : une orientation vers

l'Ouest qui n'irriterait pas la Russie et une réforme de l'économie qui ne lui aliénerait pas les importants secteurs de l'énergie et de l'industrie lourde qui forment sa base politique.

Il reste encore beaucoup à faire sur le plan du développement des partis politiques, et certains politiques et bureaucrates ont été impliqués dans des agissements tels que conflits d'intérêts, copinage, corruption et crime organisé. Selon certains témoins et les médias, le crime organisé et la corruption atteignent les plus hauts échelons de la politique en Ukraine. En outre, comme Peter Solomon l'a fait remarquer, l'Ukraine est loin derrière la Russie dans la réforme de son système juridique et l'élaboration de ses lois.

La piètre performance économique de l'Ukraine a contribué à la création, au Rada en 1999, d'une formation de centre-droite assez lâche, dirigée par Viktor Youchenko et avec l'appui du Président Kouchma. Cependant, des différends ont surgi entre le Président et des membres du Cabinet. Le Président a repoussé les tentatives de réforme des secteurs de l'énergie et de l'industrie lourde, situés à Dniepropetrovsk, son fief politique[82]. Yulia Timochenko[83], la Vice-Première Ministre chargée de l'énergie, a été arrêtée en février 2001[84].

En janvier 2000, le Président Kouchma a proposé et remporté un référendum tendant à limiter les pouvoirs du Rada à l'avantage de la présidence. Visiblement, il s'agissait de permettre au Président de faire adopter des réformes économiques pour insuffler une nouvelle vigueur à l'économie ukrainienne. Cependant, une crise politique a commencé par un référendum controversé en avril 2001, qui a donné au Président le pouvoir de dissoudre le Parlement. Le référendum n'a pas été ratifié par l'assemblée législative.

Le Premier Ministre Youchenko a été évincé par une nouvelle coalition constituée de communistes et de personnes bénéficiant de l'appui d'oligarques. Aucun des groupes politiques ne souhaite de réforme dans l'est de l'Ukraine, bien que leurs motifs soient différents[85]. Le gouvernement du Premier Ministre Youchenko a également perdu le soutien de l'Ukraine rurale

---

82 L'Ukraine a hérité du même ensemble postsoviétique de politiques, d'hommes d'affaires et d'administrateurs que les autres anciennes républiques soviétiques. Le Président, Léonide Kouchma, vient de Dniepropetrovsk, dans l'est de l'Ukraine. Cette ville est le centre politique et économique du vieux secteur industriel de l'ère soviétique en Ukraine. C'est également là que Léonide Brejnev a développé sa version bien à lui de la politique soviétique de la *Nomenklatura*.

D'après les renseignements communiqués au Comité, l'héritage de la bureaucratie soviétique est très important à Dniepropetrovsk. Les élites industrielles et politiques – oligarques et appareil gouvernemental – contrôlent comme s'il s'agissait de leur intérêt privé ce qui est essentiellement les secteurs non réformés de l'énergie et de l'industrie lourde de l'économie ukrainienne. Le Président Kouchma a hésité à se lancer dans de vastes réformes politiques et économiques qui auraient pu compromettre leur position et l'emploi (et donc les appuis électoraux) dans ce secteur non réformé. Bref, l'économie politique ukrainienne est dominée par un groupe ayant une base de pouvoir à caractère géographique et qui est associé à des élites de l'ère soviétique.

83 Timochenko est arrivée à l'avant-scène grâce à ses liens avec l'industrie du gaz, où elle a fait beaucoup d'argent. Elle a eu un différend personnel avec Kouchma et s'est jointe à l'opposition.

84 La Cour suprême de l'Ukraine a lavé Timochenko des accusations qui pesaient sur elle après deux appels.

85 Les communistes souhaitent nationaliser de nouveau l'industrie; les dirigeants de l'industrie lourde (c.-à-d. les oligarques) préféraient l'état des choses antérieur aux réformes imaginées par Yushenko.

avec la réforme de l'agriculture. Le Comité s'est également fait dire que les oligarques ukrainiens souhaitent maintenant des liens plus étroits avec leurs pendants russes au lieu de se tourner vers l'Ouest, et que le développement économique de l'Ukraine sera étroitement lié à la Russie[86].

Les observateurs de la politique ukrainienne s'inquiètent du rôle de l'affaire Gongadze dans tout cela. L'État exerce un contrôle de plus en plus étroit des médias : harcèlement des rédacteurs, fermeture des journaux d'opposition et persécution de personnes qui se sont élevées contre le gouvernement.

Le Président Kouchma et le gouvernement se sont faits passer au crible et ont été la cible de critiques à la suite de la disparition du journaliste ukrainien Georgi[87] Gongadze, probablement assassiné, en septembre 2000[88]. Gongadze faisait enquête sur des incidents de corruption impliquant le Président. L'enquête sur le meurtre de Gongadze a progressé, lentement, un peu au petit bonheur et de façon contradictoire, selon certains.

On peut tirer quelques conclusions des deux dernières années de la vie politique en Ukraine. Tout d'abord, l'émergence de la coalition de 2001 en mesure de faire obstacle aux réformes pourrait ne laisser présager rien de bon pour l'avenir des réformes économiques dans la partie est, industrielle, de l'Ukraine, ni pour desserrer l'étreinte apparente de la politique de Dniepropetrovsk sur la politique nationale. Cela a peut-être aussi compromis les possibilités et les projets de développement économique des investisseurs étrangers occidentaux en raison de la présence accrue d'investisseurs russes. Par contre, cela semble aussi indiquer l'absence de volonté de ramener l'Ukraine à une économie dirigée par l'État. En outre, la coalition de centre-droite a été galvanisée par l'affaire Gongadze et le soutien politique dans les rues. D'après David Marples, la coalition est temporaire, négative.

Deuxièmement, il faut signaler que le Verhovna Rada conserve un certain pouvoir. Comme David Marples l'a expliqué au Comité, on peut douter qu'une autre assemblée législative de l'ère postsoviétique, exception faite des États baltes, ait pu évincer le premier ministre. L'équilibre entre le Rada et la présidence demeure intact[89].

Troisièmement, les ambitions du Président Kouchma, qui souhaite concilier l'est et l'ouest de l'Ukraine, ont peut-être été gravement compromises. Comme les oligarques ont la haute main, leurs intérêts pour les relations avec leurs homologues russes semblent forts. Il pourrait y avoir des conséquences pour la politique étrangère de l'Ukraine. D'autres font toutefois remarquer que

---

86 Voir également les sections consacrées à la politique économique et à la politique étrangère.

87 Gongadze est né en Géorgie. En ukrainien, son nom s'écrit Heorhiy Gongadze.

88 Gongadze a disparu le 16 septembre 2000. Un cadavre décapité qu'on croit généralement être le sien a été découvert en novembre 2000.

89 David Marples a également pris soin de signaler que le Président ukrainien avait encore trop de pouvoirs sur l'assemblée législative.

la politique étrangère de l'Ukraine, guidée par les besoins en carburant, se tourne immanquablement vers l'Est l'hiver pour revenir vers l'Ouest au printemps.

C. Post-scriptum : Élections de mars 2002 au Verkhovna Rada

Au cours de notre étude, les témoignages sur l'état de la démocratie en Ukraine ont préoccupé le Comité. Les dernières élections parlementaires ont été assombries par la dynamique difficile qui subsiste entre la présidence et le parlement. Elles ont été suivies de près par des observateurs étrangers parce que les élections parlementaires et présidentielles précédentes (en 1998 et 1999 respectivement) ne respectaient pas les engagements internationaux ni les normes de l'OSCE.

Le Rada et le Président ont approuvé une nouvelle loi électorale en octobre 2001 après de vives querelles et cinq vetos présidentiels. Cette loi a comme disposition clé la création de commissions de district (circonscriptions) et de commissions électorales de bureaux de scrutin, avec répartition proportionnelle des postes de direction entre les partis en présence[90]. Des témoins ont fait devant le Comité des commentaires favorables sur l'accessibilité des partis politiques à ces commissions, créant en fait 3500 scrutateurs alors qu'il n'y en avait aucun auparavant. Chaque scrutateur a bien les intérêts de son parti mais surveille ce que tous les autres font.

Malheureusement, des problèmes ont entaché les élections. Les accrocs qui avaient le plus grandement préoccupé le Comité au cours de ses audiences se sont reproduits : atteintes à la liberté d'information – en particulier à la liberté de presse – et abus de l'administration. La nouvelle loi n'a pas permis de dissiper plusieurs incompatibilités entre les anciens codes ou les lois connexes; elle n'a pas modifié non plus le Code administratif. Par conséquent, les violations des droits électoraux – abus de ressources administratives, distribution de biens gratuits et ingérence d'agents de l'État dans la campagne électorale – n'ont pu être réprimées efficacement[91].

La Mission internationale d'observation des élections (MIOE) a constaté un «climat général de méfiance » découlant des faits rapportés ci-dessus. La campagne a aussi été ternie par le manque de débat sur les vrais enjeux pour l'Ukraine, par l'ingérence illégale de certains pouvoirs publics dans le processus électoral, par le meurtre, la veille du scrutin, d'un candidat éminent, par d'autres incidents violents isolés, par des actes d'intimidation et de harcèlement dont auraient été victimes des candidats, des militants et des électeurs de l'opposition[92].

---

90 *Constatations et conclusions préliminaires*, Missions internationales d'observation des élections, Les élections législatives ukrainiennes de 2002, p. 4 (ci-après les *Constatations de la MIOE*). La MIOE est une initiative commune de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (AP OSCE), de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et du Parlement européen. Le Canada est un membre actif et visible de toutes ces organisations sauf le Parlement européen.

91 *Constatations de la MIOE*, p. 4-5.

92 *Constatations de la MIOE*, p. 2.

Orest Subtleny a toutefois souligné un aspect positif de cette campagne : un effort beaucoup plus concerté des partis politiques pour convaincre les électeurs de voter. Les candidats se sont servis de la télévision et des relations publiques et l'opposition a obtenu un accès, quoique minimal dans certaines régions, à la télévision, ce qui est essentiel à la visibilité des candidats.

Voici le résultat des élections :

Résultats des élections parlementaires de mars 2002
(p. 100 des votes)

Notre Ukraine	23,6
Parti communiste ukrainien	20,0
Pour une Ukraine unie	11,8
Coalition Yulia Tymoshenko	7,3
Parti socialiste d'Ukraine	6,9
Parti social-démocrate d'Ukraine (uni)	6,3
Coalition Natalia Vitrenko	3,2
Femmes pour l'avenir	2,1
Parti des verts d'Ukraine	2,0

Source : Commission électorale centrale de l'Ukraine.

Les implications des élections ne sont pas encore connues au moment d'aller sous presse, puisque les coalitions des partis sont en train de se former au Rada. Toutefois, selon le *Economist Intelligence Unit* (EIU), quelques observations peuvent déjà être faites. C'est la première chute brutale du nombre de députés de la gauche au Rada depuis l'accession à l'indépendance de l'Ukraine. La proportion de l'électorat en faveur du parti Notre Ukraine, mené par l'ancien Premier Ministre Victor Youchenko, constitue un vote considérable pour la stabilité et la réforme en Ukraine. Par contre, la quasi-égalité des voix pour les partis réformistes et proprésidentiels se répercutera sur la stabilité du nouveau Rada. La représentation importante des intérêts commerciaux des oligarques de Donetsk et de Dniepropetrovsk devrait, selon l'EIU, mettre le Président Kuchma à l'abri des tentatives de destitution, laissant ainsi certains aspects de la politique ukrainienne dans l'impasse.

L'ÉCONOMIE DE L'UKRAINE : LA SITUATION ACTUELLE ET LA LUTTE POUR LA RÉFORME

A. La situation économique existante

L'Ukraine possède un certain nombre d'avantages par rapport à d'autres pays. Sa population est instruite et elle excelle dans des domaines comme les mathématiques, les sciences et des secteurs techniques Ses ressources minières sont abondantes, mais elle n'a pas assez de produits énergétiques importants comme le pétrole, le gaz et le charbon. Elle doit importer ces facteurs de production essentiels pour ses industries lourdes, en grande partie de la Russie. L'Ukraine possède aussi de superbes terres agricoles. Malheureusement, étant donné ses 50 années d'agriculture communale, elle n'est pas outillée pour tirer profit de cette ressource dans l'économie mondiale parce que ses machines sont dépassées et qu'elle ne dispose pas de bons réseaux de transport et de distribution.

Dans l'ensemble, le pays continue d'afficher un potentiel économique à long terme qui est considérable. Cependant, ce potentiel demeure, pour la majeure partie, inexploité. L'Ukraine a vu son économie officielle se contracter d'environ les deux tiers depuis son accession à l'indépendance, et la lenteur des réformes structurelles et des politiques médiocres ont contribué à faire baisser le niveau de vie. Le revenu par habitant a diminué considérablement depuis 1991, si bien qu'une grande proportion de la population est désormais plongée dans la pauvreté.

Malgré des indicateurs économiques globaux négatifs, depuis l'accession à l'indépendance, la performance économique de l'Ukraine s'est améliorée depuis 1999. En 2001, la croissance réelle du PIB aurait été de 9,0 p. 100, et le taux annuel d'inflation aurait baissé à 6,1 p. 100. Deux autres faits encourageants ont été remarqués en 2001 : l'élargissement de la croissance industrielle, en dehors du secteur des principaux métaux (bien que la reprise soit loin d'être chose faite dans l'industrie lourde et les secteurs industriels énergivores) et la forte récolte de grain enregistrée en juillet et août.

Il est donc manifeste que la croissance économique de l'Ukraine est nettement meilleure et c'est presque entièrement grâce à l'activation d'un potentiel économique inexploité et non à la restructuration micro-économique majeure qui s'impose. Il sera plus facile de soutenir la relance si on peut trouver des solutions à une foule de problèmes sous-jacents du pays. Notons par exemple l'absence de système juridique capable de faire respecter les contrats, la nécessité de règles justes et transparentes, les lacunes du secteur bancaire ukrainien, un régime fiscal injuste et imprévisible, l'existence d'obstacles bureaucratiques et une attitude qui est loin d'être optimale, face à l'investissement étranger.

La section qui suit traitera d'un certain nombre de ces lacunes. À propos de l'investissement étranger, cependant, des fonctionnaires du MAECI ont informé le Comité en juin 2000 que l'Ukraine n'avait pu attirer qu'environ 2,5 milliards de dollars américains depuis 1991. Récemment, le pays a toutefois connu une poussée d'investissements directs qui sont le fait d'entreprises russes désireuses d'acheter les actifs de sociétés nouvellement privatisées. Cet apport de capitaux, qui vient après d'autres mesures prises par les dirigeants du pays en vue

d'une réintégration avec la Russie, a suscité des inquiétudes au sujet de la souveraineté de l'Ukraine.

Les entreprises restent très concentrées, un petit nombre d'oligarques ukrainiens (chevaliers d'industrie) exerçant leur influence dans les couloirs du pouvoir et étant très habiles à investir leur fortune ailleurs.

De plus, l'Ukraine se classe au 83e dans la liste des 91 pays les plus corrompus dressée par Transparency International. La corruption coûte cher au pays. Par exemple, c'est certainement un important obstacle à la réforme juridique et à l'investissement. On espère que l'amélioration systémique de la structure économique du pays aidera à atténuer le problème.

En outre, le pays a beaucoup emprunté, accumulant, en un peu plus de dix ans seulement, une dette totale de quelque 12 milliards de dollars américains. La volonté des créanciers étrangers de continuer à renflouer le pays a déjà été mise à l'épreuve, et les défauts de remboursement ont été évités de justesse. Le Fonds monétaire international n'a décidé que récemment de recommencer à accorder des prêts.

Un dernier point à souligner est que l'évolution de la politique commerciale de l'Ukraine, comme les augmentations arbitraires des droits tarifaires, le traitement discriminatoire de certaines importations et les restrictions quantitatives imposées sur des importations clés, a ulcéré les partenaires commerciaux du pays. Ces préoccupations ont été présentées aux représentants ukrainiens dans le cadre des négociations sur l'adhésion du pays à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

B. La mise en œuvre des réformes : Combattre l'inertie politique

Une grande partie du succès à venir de l'Ukraine dépendra de l'établissement d'un cadre économique, juridique et institutionnel approprié et efficace pour assurer le développement. Un besoin fondamental de l'Ukraine est de renforcer les bases institutionnelles du pays comme la démocratie et la suprématie du droit.

Cependant, les réformes structurelles ont été lentes à se concrétiser. Même dans les cas où l'État a légiféré, les lois et leurs règlements d'application ont rarement été appliqués. Des hauts fonctionnaires du MAECI ont dit au Comité que la communauté internationale était mal à l'aise devant le rythme des réformes en Ukraine.

Si le Président Leonid Kouchma s'est engagé dès 1994 à entreprendre des réformes, il s'est heurté à l'opposition du Parlement national et aux intérêts de l'agriculture et des secteurs industriels appartenant à l'État. L'incapacité du gouvernement de l'Ukraine (parfois son manque de détermination) à entreprendre des réformes économiques sérieuses cadre mal avec sa volonté de participer au processus d'intégration de l'Europe.

De profondes réformes s'imposent effectivement dans un certain nombre de secteurs clés. Par exemple, il est généralement reconnu qu'un système juridique et judiciaire réformé ferait beaucoup pour stimuler le développement économique du pays et attirer les investissements étrangers dont il a besoin. Dans le cas de l'Ukraine, le système juridique et judiciaire a dû être bâti à partir de rien.

Le Comité souhaite faire remarquer que, même si la réforme judiciaire sera un long processus, les changements récents en Ukraine pourraient avoir de grandes conséquences sur les tribunaux du pays et donc sur la création d'un appareil judiciaire indépendant et efficace. Premièrement, on a travaillé à un Code civil, à un Code pénal et à des Codes de procédures. De plus, l'adoption de la Loi sur les tribunaux en mars 2002 devrait permettre l'organisation des tribunaux, la création d'un organisme d'administration des tribunaux d'État, d'une académie des magistrats d'Ukraine et la création d'un organe d'autoréglementation de la magistrature. Ces mesures sont essentielles pour mettre en place un appareil judiciaire indépendant. Aucun effort ne devrait être épargné pour s'assurer qu'il y aura des suites à ces grandes initiatives, car elles contribueront grandement à instaurer un sain climat juridique en Ukraine.

Deuxièmement, le rythme des réformes fiscales a été lent, au mieux, le projet de loi fiscale traînant en longueur au Parlement. On estime qu'il est important de faire avancer davantage la réforme fiscale pour assainir le climat des affaires et limiter la taille de l'économie au noir de l'Ukraine. On a demandé également la réforme de l'Administration fiscale de l'État de façon à favoriser la transparence et à atténuer l'agressivité dont font preuve les percepteurs et inspecteurs. Cette administration semble être la moins appréciée des institutions de l'Ukraine.

Troisièmement, la bureaucratie du gouvernement ukrainien continue de fonctionner à peu près de la même façon qu'à l'époque soviétique. Il faut notamment prendre des mesures pour abaisser le nombre de fonctionnaires qui doivent intervenir pour l'enregistrement et l'exploitation d'une entreprise.

Quatrièmement, un important défi pour les décideurs consiste à diversifier l'économie en dehors de l'industrie lourde. Malheureusement, la restructuration de l'industrie demeure limitée à cause des intérêts bureaucratiques et économiques acquis et de l'incapacité des dirigeants politiques et du monde des affaires de dégager un consensus sur la nécessité de changements.

Cinquièmement, le système bancaire de l'Ukraine en reste à un state à peu près embryonnaire. Il est sous-capitalisé et faible, et il ne répond pas aux besoins même les plus élémentaires des Ukrainiens. Les faiblesses du système tendent à entraver la recherche de nouveaux capitaux d'investissement, à ralentir la privatisation et à restreindre l'investissement étranger. Il faut de toute urgence une loi efficace pour permettre à la banque centrale de régler le cas des banques problèmes et d'appliquer les plans de redressement.

Enfin, l'Ukraine possède un sol incroyablement riche pour la production agricole et elle a des agriculteurs qui, généralement, ont beaucoup d'expérience. Un problème clé, en dehors du tarissement de certains marchés d'exportation et de pénuries de carburant, d'équipement et d'engrais, est que les réformes agricole ont été à peu près totalement absentes. Le gouvernement

de l'Ukraine commence seulement à réformer son secteur agricole. Il entend réformer le régime foncier, améliorer la distribution des titres fonciers et mettre en place des institutions pour encadrer le marché.

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ DE L'UKRAINE

La meilleure description qu'on puisse donner de la politique étrangère est de dire qu'elle est tournée vers l'Ouest, mais dirigée vers l'Est. De fortes influences attirent l'Ukraine vers l'Ouest. Il s'agit du sentiment national ukrainien, allié à la crainte d'une domination russe, du patrimoine galicien d'Ukraine, de l'importante diaspora ukrainienne – plus particulièrement dans les États du nouveau monde, soit le Canada, les États-Unis et l'Australie, et de la volonté d'attirer des investissements occidentaux et de se joindre à ses voisins européens.

En ce qui concerne les facteurs de l'attrait vers l'Est, il faut mentionner les liens entre l'est de l'Ukraine et l'infrastructure économique de la Russie. Les deux pays ont eu une seule économie intégrée pendant de nombreuses années et des liens économiques étroits subsistent encore de nos jours.

Il y a eu à quelques reprises des déclarations soulignant les difficultés et les défis qui attendent l'Ukraine, soit sa position géopolitique par rapport à la Russie, sa grande voisine sur son flanc est; la Moldovie et le Bélarus, ses deux voisins incertains; et ses voisins européens. Tout en gérant sa politique intérieure, sa restructuration et son identité, l'Ukraine choisit prudemment l'orientation de sa politique extérieure. En deux mots, l'Ukraine avance prudemment entre ces intérêts, parfois contradictoires. Le Comité souligne les observations d'Andrew Witer qui, faisant allusion à une déclaration du Président Kouchma sur l'orientation de la politique étrangère de l'Ukraine, nous a déclaré : « L'orientation stratégique de l'Ukraine est déterminée par sa situation géopolitique ainsi que par ses traditions historiques et culturelles, qui définissent de toute évidence notre État comme un État européen. »

Une annonce faite par l'Ukraine en mai 2002 au sujet de ses relations futures avec l'OTAN mérite aussi d'être soulignée. Après avoir quelques années de collaboration et de partenariat avec l'OTAN, le Conseil national de défense et de la sécurité de l'Ukraine (présidé par le Président Kouchma) a annoncé l'intention du pays d'élaborer une stratégie à long terme pour adhérer à l'OTAN. C'était la première fois que le Président Kouchma faisait une déclaration aussi définitive au sujet de l'OTAN et de la sécurité de l'Ukraine. Cela faisait certainement suite à l'annonce du Conseil OTAN-Russie et à l'attitude de coopération de la Russie envers l'OTAN. Il est encore trop tôt pour voir comment tout ceci va se jouer, mais cette déclaration semble indiquer une légère réorientation vers l'Ouest de la politique étrangère et de la sécurité de l'Ukraine.

A. Les relations entre l'Ukraine et la Russie

Dans la politique étrangère générale et les questions de sécurité, l'Ukraine et la Russie ont eu récemment des relations pragmatiques fructueuses. L'Ukraine a renoncé à son arsenal nucléaire contre des garanties de la Russie en matière de sécurité. En outre, les problèmes de la Crimée et de la flotte de la mer Noire n'empoisonnent plus les relations comme autrefois. Les Présidents Kravtchouk et Kouchma ont eu de bonnes relations officielles et personnelles avec Boris Eltsine, ce qui a donné le ton aux relations qui existent maintenant entre les Présidents Kouchma et Poutine. Comme on l'a signalé plus haut à propos de la politique étrangère russe dans la région,

l'intégration soviétique a également forcé la Russie postsoviétique à jouer un rôle de premier plan dans la gestion des affaires de la CEI.

Le Président Poutine a cherché à resserrer les relations avec Kiev, notamment lors d'un sommet qui a réuni les deux dirigeants en février 2001[93]. Fait important, une grande partie de la réunion a porté sur le rétablissement de liens entre les structures économiques des deux pays. Les dirigeants ont pris l'engagement d'une coopération économique et technique plus étroite, comprenant notamment une production conjointe dans les secteurs de l'aérospatiale, de l'armement et de l'énergie. L'Ukraine a également accepté de se rebrancher sur le réseau énergétique de la Russie.

L'énergie est un facteur clé. En effet, l'Ukraine dépend largement voire complètement de l'énergie russe – notamment le gaz naturel – tant pour les besoins des consommateurs que pour ceux de l'industrie. On ne saurait sous-estimer le rôle de l'Ukraine en ce qui concerne l'acheminement et l'achat de l'énergie russe. D'après Larry Black, l'Ukraine achète l'énergie de la Russie, que celle-ci voudrait exporter vers l'Ouest aux prix mondiaux. Lorne Cutler a dit que l'Ukraine n'avait pas payé une partie importante de ses factures de gaz[94]. Comme il lui est possible de contourner l'Ukraine et de passer par la Pologne, la Russie a une position de négociation très solide, selon Sergei Plekhanov.

Le Comité a appris que les oligarques russes et ukrainiens se respectent mutuellement dans les relations bilatérales. Des entreprises russes investissent massivement dans les secteurs énergétique et industriel de l'Ukraine. La nomination de Viktor Tchernomyrdine au poste d'ambassadeur en Ukraine symbolise la nature, l'importance et le sérieux des relations. L'ambassadeur Tchernomyrdine est président de Gazprom – le monopole russe géant du gaz – et ancien Premier Ministre de la Russie.

Les témoins ne s'entendent pas du tout sur les objectifs ultimes de la Russie concernant l'Ukraine. Selon Bohdan Klid, la Russie souhaite faire de l'Ukraine un État client, comme solution à court terme. Les politiques ukrainiens se fieraient par conséquent à Moscou pour faire approuver leurs politiques, la perspective à long terme étant une nouvelle union entre les deux pays. Chose certaine, pour un État qui est enfin parvenu à son indépendance, la perspective de perdre une partie importante de sa souveraineté au profit d'un puissant voisin a de quoi inquiéter.

Dans les deux pays, des éléments envisagent un regroupement des territoires slaves, une réunification des républiques slaves de l'Union soviétique : Russie, Ukraine, Moldavie, Bélarus

---

93 Le sommet a eu lieu à Dniepropetrovsk, apparemment par crainte de protestations dans les rues, s'il avait eu lieu à Kiev.

94 Au départ, les relations russo-ukrainiennes ont été tendues pour cette raison. Au début des années 1990, la Russie s'est servie de la dépendance énergétique de l'Ukraine d'une manière qui peut s'interpréter comme une contrainte, dans les désaccords entre les deux pays. L'alignement des prix de l'énergie sur les cours mondiaux a aggravé le problème : la Russie réclamaient le paiement des produits énergétiques à des prix que l'Ukraine ne voulait ni ne pouvait payer. Malheureusement, cela a établi le ton du débat sur ce que la Russie attend de l'Ukraine.

et peut-être le Kazakhstan. Toutefois, ce n'est l'opinion majoritaire ni dans les élites ni dans les masses, sauf peut-être au Bélarus, et, comme Larry Black l'a signalé, ceux qui sont en faveur du panslavisme ne sont pas connus pour leur grande logique. L'idée a acquis un du crédit de temps à autre, lorsque certains politiques ont utilisé des structures panslaves pour s'isoler des politiques intérieures[95].

Gene Fischel, du Département d'État américain, a fait écho à certaines de ces préoccupations. Il a notamment signalé que la nomination de M. Tchernomyrdine trahissait probablement la volonté de la Russie de contrôler l'Ukraine. D'autres témoins ont une interprétation moins radicale des intentions de la Russie. David Marples a dit au Comité que l'attitude de la Russie à l'égard de l'Ukraine n'était pas celle d'un prédateur. L'intérêt de la Russie à l'égard de l'Ukraine est normal, vu les réalités de la sécurité et de l'économie et la dynamique interne de la politique contemporaine russe. Fergal O'Reilly estime que les intérêts de la Russie découlent d'un calcul fondé sur des intérêts commerciaux.

Enfin, d'après Plekhanov, ce ne sont pas tant la profondeur ni la vigueur des relations qui comptent que ses assises :

> Si la Russie et l'Ukraine se rapprochent sur les bases d'une politique autoritaire, ce ne sera pas une bonne chose. Il faut que les deux grandes nations slaves soient des démocraties amies. Des relations plus étroites entre la Russie et l'Ukraine vont-elles amener le développement de la démocratie et d'une économie de marché plus forte? Cela reste à voir. C'est possible.
>
> Il n'est pas bon que le Président ukrainien, aux abois ces derniers mois, ait pu trouver refuge dans les bras du Kremlin. De nombreuses forces démocratiques ukrainiennes n'ont pas apprécié de voir la Russie venir en aide à un dirigeant ayant apparemment commis de graves erreurs. Ce type de situation devrait nous inquiéter.

B. L'Ukraine et l'Ouest

En matière de sécurité, l'Ukraine a signé le Partenariat pour la paix (PPP) avec l'OTAN et les deux ont également une charte de partenariat distinct. Le Canada joue un rôle de premier plan dans ce partenariat pour tous les secteurs et conseils de l'OTAN. Bien que l'opinion publique ukrainienne ne soit pas immuable et qu'elle se détourne parfois de l'OTAN pour favoriser une plus grande coopération avec la Russie et la CEI, l'attitude de l'Ukraine avec l'OTAN a changé radicalement.

---

95 L'exemple le plus évident est l'union politique du Bélarus et de la Russie qu'ont signée les Présidents Lukashenko et Eltsine. C'est un secret de polichinelle que le Président Lukashenko aspire à faire carrière dans la politique russe et souhaite une union avec la Russie. Eltsine cherchait probablement à se trouver un lieu où il pouvait se mettre à l'abri des risques de destitution. David Marples a expliqué au Comité que Vladimir Poutine s'intéressait probablement plus au Bélarus qu'à l'Ukraine en ce moment.

Reste à voir comment cela influera tant sur l'opinion publique ukrainienne que sur les accords de sécurité à long terme que l'Ukraine privilégiera. Qu'il nous suffise de dire que les besoins militaires officiels de l'Ukraine sont relativement modestes pour l'instant, comme nous l'a appris David Marples. Effectivement, les craintes de l'Ukraine pour sa sécurité militaire sont minimes à l'ère de l'après-Guerre froide.

L'Ukraine a plutôt contribué à l'effort multilatéral en envoyant des casques bleus, en participant à des manœuvres militaires de l'OTAN et en adhérant au programme Partenariat pour la paix. Elle continue de coopérer avec la Russie pour les affaires de défense d'intérêt commun. Certes, les événements du 11 septembre 2001, la nécessité de coopérer aux stratégies contre le terrorisme, le coup de barre donné par la Russie à sa politique de défense et l'expansion prévue de l'OTAN vers l'Est semblent fournir à l'Ukraine de nouvelles occasions de se doter d'une politique de défense et de sécurité plus stable et cohérente. Ce serait le moment opportun pour le Canada de faire le nécessaire afin que l'OTAN, qui semble prête à s'étendre et à établir de nouvelles relations avec la Russie, prenne en considération la situation géopolitique de l'Ukraine. Compte tenu de la relation particulière entre le Canada et l'Ukraine pour l'exécution du programme Partenariat pour la paix, le Comité recommande :

Les Ukrainiens ont toujours été ambivalents au sujet de l'OTAN, mais ils semblent avoir une perception constamment plus favorable du rôle de l'Europe et de ses rapports avec l'Ukraine. Cependant, l'Union européenne (UE) s'est aliénée l'Ukraine, notamment en décidant d'adopter un calendrier et des règles internes qui ne laissent aucune souplesse pour répondre aux besoins des Ukrainiens. Pour accéder au marché européen, sans même parler de l'adhésion à l'acquis communautaire, il faut permettre l'entrée des importations concurrentielles de l'Europe et s'adapter à la complexité de la réglementation européenne et des exportations subventionnées. Entre temps, les travailleurs ukrainiens migrants et le commerce de l'Ukraine avec d'autres États de l'Europe centrale qui sont ou deviendront membres de l'UE ont été touchés. Quant aux droits de la personne, Bohdan Klid estime que l'Ukraine considère l'Union européenne et le Conseil de l'Europe comme hypocrites, car ils traitent l'Ukraine beaucoup plus durement que d'autres États postsoviétiques.

C. L'autre option de l'Ukraine : Le GUOAM

L'Ukraine a tenter de mettre ses intérêts en équilibre. Elle a déjà consenti des efforts considérables dans le Groupe GUOAM (Géorgie, Ukraine, Ouzbékistan, Azerbaïdjan et Moldavie). Au cœur de cette initiative se trouve le développement de la coopération régionale par des couloirs de transport – c'est-à-dire des oléoducs. Le Groupe a proposé un projet de gazoduc qui transporterait le gaz naturel par l'Ukraine et la Pologne jusqu'en Europe de l'Ouest. Il aspire à bâtir une région qui serait liée à l'Europe et à l'Asie et en ferait partie intégrante, au lieu que cette région devienne une zone oubliée.

Ce que recherche l'Ukraine, ce n'est pas seulement le développement économique et l'infrastructure régionale, mais aussi de devenir le lien européen avec l'Eurasie. Bohdan Klid a soutenu que l'Ukraine était pour l'Europe centrale et l'Europe de l'Est la meilleure solution en ce qui concerne le pétrole et le gaz naturel. L'Ukraine a achevé en 1999 un important oléoduc qui

pourrait rejoindre l'Asie centrale en passant par la Géorgie. Selon lui, l'Ouest devrait appuyer cette option, de préférence à un itinéraire qui passerait par la Turquie et la mer Noire. L'Ukraine a négocié avec la Pologne pour devenir un point de passage vers l'Europe pour le gaz naturel également. D'autres témoins ont signalé le potentiel du GUOAM pour répondre aux besoins en énergie de l'Ouest.

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

Il existe une relation de longue date fondée sur des points communs et des liens familiaux entre le Canada et l'Ukraine. L'Ouest canadien et l'Ukraine ont tous deux été les greniers du monde. Cet élément commun est demeuré une constante tout au long de l'ère soviétique, lorsque l'aide et les relations du Canada dans le domaine agricole s'adressaient principalement à la République socialiste soviétique d'Ukraine. Après l'effondrement de l'Union soviétique, ce secteur continue de receler un énorme potentiel. Un autre point commun, encore plus marqué aujourd'hui, est que nous devons chacun traiter avec un puissant voisin à l'échelle mondiale. Cette situation peut générer une vision commune des relations entre États au sein d'un système international fondé sur des règles et dans le cadre de négociations et structures bilatérales et multilatérales. Enfin, nous partageons des liens familiaux : il y a un million de Canadiens d'ascendance ukrainienne. Pour de nombreux Canadiens, l'Ukraine est une patrie : les Ukrainiens sont des cousins, des oncles et des tantes, des grands-parents, des sœurs et des frères. Bon nombre de nos politiques témoignent de la volonté du Canada de veiller à ce que les familles ne soient pas désunies par les affaires de l'État.

En 1991, alors que le Canada célébrait le 100e anniversaire de l'arrivée des colons ukrainiens au Canada, le gouvernement fédéral a été le premier pays occidental à reconnaître officiellement l'Ukraine comme un État indépendant. Depuis, comme l'a dit M. Eugene Czolij, président du Congrès des Ukrainiens canadiens, le Canada a eu pour politique d'encourager et de soutenir les attitudes réformistes en faveur d'un nouvel État démocratique, notamment en signant, le 5 décembre 2001, une déclaration conjointe sur le maintien et le renforcement des relations spéciales qui existent entre le Canada et l'Ukraine. Un passage de cette déclaration stipule « que la garantie de l'existence et de l'intégrité territoriale d'une Ukraine indépendante, prospère et souveraine est dans l'intérêt fondamental du Canada et de la communauté internationale tout entière ».

M. Czolij a ensuite déclaré que le Sénat devait réaffirmer son appui de principe et que «cette déclaration n'est pas une simple affirmation de principe, elle vise à souligner une fois de plus tous les avantages que les Canadiens tirent du rôle joué par le Canada au plan international. Votre comité a en fait ici l'occasion d'expliquer à la population canadienne que l'aide apportée au Canada par l'Ukraine ne doit pas être perçue comme une aumône mais plutôt comme un investissement stratégique en vue de l'avenir. »

Le Comité estime que cette approche stratégique pour aider l'Ukraine intéresse fondamentalement le Canada, puisque la stabilité et la sécurité de l'Ukraine contribueraient non seulement à la paix et à la stabilité dans le monde, mais créeraient un climat propice au commerce et à l'investissement. Cette approche est conforme à la politique étrangère déclarée du Canada. En conséquence, le Comité recommande :

Recommandation n° 12

Que le Canada continue de soutenir les efforts pour créer une Ukraine indépendante, prospère, souveraine, démocratique et axée sur les réformes, en agissant à la fois multilatéralement, bilatéralement et à l'OTAN.

A. Aider à l'effort de réforme

Le Canada continue de soutenir le développement de l'Ukraine. Depuis l'accession à l'indépendance de celle-ci, en 1991, le Canada a fourni une aide technique d'une valeur de 228 millions de dollars pour appuyer la transition du pays vers une économie de marché, promouvoir le développement de la démocratie et du bon gouvernement et accroître les échanges commerciaux et les investissements bilatéraux. Cette année, le Canada a engagé 19 millions de dollars dans le financement de l'aide technique assurée par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Ce niveau de soutien est le plus important de tous les programmes prévus pour l'Europe centrale et l'Europe de l'Est.

Le Comité a entendu bien des témoins au sujet de la manière d'optimiser l'engagement du Canada en Ukraine. James Jacuta a exposé plusieurs priorités pour le développement de l'Ukraine : amélioration de l'efficience et de la gouvernance de l'administration publique, fusion des structures bureaucratiques et administratives à tous les niveaux, modernisation du cadre juridique sans compromettre la stabilité actuelle, garantie du droit de propriété, encouragement de la participation des citoyens par l'entremise des ONG et mise en place de mécanismes ouverts et transparents pour la société civile.

Bohdan Klid a expliqué au Comité que le Canada devrait employer une stratégie d'assistance cohérente et bien coordonnée, prévoyant des engagements à long terme. Cette stratégie devrait être axée sur la réforme économique et l'aide aux efforts d'édification de la nation et de l'État.

L'ACDI soutiendrait probablement qu'elle s'est déjà engagée dans cette voie. M. Daniel a informé le Comité que l'ACDI mettait nettement l'accent sur un certain nombre d'éléments clés du processus de réforme : la poursuite de la transition entre une économie dirigée et une économie de marché, la mise en place d'institutions politiques efficaces et l'émergence d'une solide société civile. L'Agence est particulièrement active dans ses efforts en vue de combattre la corruption, d'améliorer l'administration publique, de réformer le judiciaire et d'établir un cadre propice à l'émergence d'une économie de marché.

Quelques témoins ont toutefois signalé qu'ils s'inquiétaient de la constance des programmes de l'ACDI. D'après Ostep Hawaleshka, la modification de la structure des programmes et des priorités de gestion de l'ACDI a entraîné des interruptions à répétition des projets devant être réalisés en Ukraine. Il a nommé à ce propos un programme qui, selon lui, est le projet phare par excellence, celui visant le Centre des sciences et de la technologie de l'Ukraine. M. Hawaleshka croit que, comme il s'agit d'un projet multilatéral dont le Canada n'est que l'un des partenaires,

même s'il y joue un rôle clef, ce projet n'a pas subi les modifications unilatérales des décisions administratives, ce qui lui a permis de réussir.

Le Canada a montré sa capacité et son désir l'aider l'Ukraine dans sa transition. En continuant de jeter des bases solides de confiance et d'influence réciproque, le Canada doit saisir toutes les occasions de développer des possibilités de contribuer à la réforme de l'Ukraine. Cela dit, il faut reconnaître que cet appui doit être fourni à long terme et de manière cohérence. Le Comité recommande donc :

Recommandation N° 13

Que le gouvernement du Canada applique pour l'Ukraine une stratégie d'assistance cohérente et bien coordonnée qui comprendrait des engagements à long terme focalisant sur la réforme économique de même que sur l'établissement d'un État et d'une nation ukrainiens.

Le Canada participe à un important programme de lutte contre la corruption chez les fonctionnaires ukrainiens. Des fonctionnaires du MAECI ont informé le Comité que l'ACDI avait joint ses efforts à ceux de la Banque mondiale pour réaliser un projet de 2 millions de dollars qui vise à améliorer la qualité globale de la gestion publique. On nous a dit également qu'on pouvait accomplir beaucoup dans ce domaine grâce au processus d'accession à l'OMC, pour élaborer un cadre législatif.

Parmi les autres contributions importantes, notons une aide aux scientifiques ainsi qu'une assistance et des conseils dans le domaine de l'agriculture. Ainsi, des gens d'affaires canadiens ont tenté de promouvoir les pratiques agricoles canadiennes en Ukraine et d'y encourager la privatisation de ce secteur. Vu les témoignages entendus au Comité sur le rôle important que joue le secteur scientifique en Ukraine et sur les opportunités vitales que l'Ukraine offre au Canada sur le plan de la coopération scientifique et technologique, le Comité recommande :

Recommandation N° 15

Que le Canada étoffe le rôle qu'il joue en fournissant à l'Ukraine une assistance technique, en accordant plus d'importance aux partenariats bilatéraux à long terme qui exploitent le potentiel scientifique et technologique ukrainien.

Enfin, le soutien dans les domaines de l'énergie, de l'environnement et de la sécurité nucléaire a été un élément central de l'aide canadienne. Le plus important, c'est que le Canada a été, au sein du G8, l'un des principaux instigateurs du projet de renforcement du sarcophage qui entoure les restes de l'unité 4, détruite, à la centrale nucléaire de Tchernobyl. Ce «plan d'investissement pour le sarcophage de Tchernobyl» est administré par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, et il est financé par des donateurs du G8 et d'autres pays qui

n'en sont pas membres. Le Canada a promis 50 millions de dollars pour ce projet, qui devrait s'achever d'ici 2008.

B. Les liens économiques entre le Canada et l'Ukraine

Les relations économiques entre le Canada et l'Ukraine peuvent sans doute être qualifiées de marginales, si on les compare à l'énormité du potentiel. En 2001, le commerce bilatéral entre les deux pays n'a totalisé que 81 millions de dollars, une baisse par rapport aux 148 millions de dollars de l'année précédente. L'Ukraine a certainement enregistré un excédent commercial, elle qui exporte surtout de l'acier au Canada. Les entreprises canadiennes n'envisagent qu'avec prudence, on peut le comprendre, d'exploiter les débouchés commerciaux sur le marché ukrainien.

En 2000, les investissements du Canada en Ukraine s'élevaient à 80 millions de dollars, et ils étaient concentrés dans les secteurs du pétrole, du gaz et du verre. Parmi les sociétés en cause, notons la Northland Power, qui participe au projet Darnitsia, et Nadra Resources, qui met en valeur le potentiel pétrolier et gazier de l'Ukraine. Il serait possible de faire plus, si le climat s'améliorait pour les investissements étrangers et si on mettait en place un système juridique plus efficace pour faire respecter les contrats commerciaux.

Roman Petryshyn a rappelé au Comité qu'en dépit de ses problèmes, l'Ukraine demeure à l'avant-plan dans des domaines technologiques de pointe : l'aérospatiale et la céramique par exemple. L'Ukraine est une mine de ressources humaines et d'infrastructures qui pourrait aisément être exploitée au profit des deux pays.

Le gouvernement du Canada tente d'améliorer l'accès au marché ukrainien et d'élargir les relations économiques bilatérales à la faveur des négociations sur l'adhésion de l'Ukraine à l'OMC et au moyen de la Commission économique intergouvernementale Canada-Ukraine (CEI). Comme il est membre du groupe de travail de l'OMC sur la demande d'adhésion de l'Ukraine, le Canada continue de travailler sur un certain nombre de questions pertinentes : accès au marché; procédures douanières; normes et autres obstacles techniques au commerce; protection de la propriété intellectuelle. Le but visé est de cerner les politiques gouvernementales de l'Ukraine dont la suppression pourrait stimuler les échanges commerciaux et les investissements bilatéraux. Le Canada continuera également de réclamer une plus grande transparence dans l'élaboration des politiques ukrainiennes, grâce au processus d'adhésion à l'OMC.

La procédure de l'OMC comprend également des négociations bilatérales sur l'accès aux marchés. Dans ces négociations, le Canada cherche à obtenir des droits tarifaires plus faibles et l'élimination de barrières non tarifaires sur des produits dont les perspectives d'exportation sont bonnes. Le Canada veut également des engagements de l'Ukraine dans des domaines clés du secteur des services, comme les télécommunications et les services financiers.

Pour sa part, la CEI est conçue pour permettre au gouvernement fédéral et aux gens d'affaires canadiens de déceler les mesures concrètes du gouvernement ukrainien qui entravent les relations économiques et de faire part des préoccupations du Canada aux ministres ukrainiens haut placés et aux représentants du monde des affaires ukrainien. Parmi les principaux problèmes à étudier, notons la fiscalité, les normes et l'application discrétionnaire des règlements.

Enfin, malgré tous ses efforts et une ligne de crédit de 20 millions de dollars américains, Exportation et développement Canada (EDC) n'a pas été en mesure d'accorder des prêts au cours des cinq dernières années. Ce sont les procédures internes de l'Ukraine pour utiliser le crédit qui semblent faire obstacle.

Recommandation n° 16

Que le gouvernement du Canada entame immédiatement des pourparlers avec le gouvernement de l'Ukraine pour connaître les obstacles précis à l'utilisation par l'Ukraine de la ligne de crédit d'Exportation et développement Canada et qu'il établisse ensuite un mécanisme permettant de les surmonter.

C. Le Canada et l'Ukraine : Le lien spécial

Au cours des travaux du Comité sur l'Ukraine, quelques témoins ont évoqué un « lien spécial ». Ce lien spécial qui unit le Canada et l'Ukraine tient à beaucoup de choses. Premièrement, l'immigration des Ukrainiens au Canada à partir du début des années 1890 a formé au pays une communauté qui compte environ un million de Canadiens d'origine ukrainienne. Les contacts avec l'Ukraine demeurent importants. D'après les témoignages, l'ambassade d'Ukraine a délivré de 40 000 à 50 000 visas à des Canadiens en 2001.

Les deux sociétés ont eu des affinités particulières et des contacts privilégiés, même à l'ère soviétique, à cause de la place que l'agriculture occupait chez elles. La réputation du Canada et le rôle qu'il a joué dans l'édification d'une nouvelle société incorporant de nombreuses cultures sont connus en Ukraine. Enfin, les Ukrainiens savent pertinemment que le Canada est un des protagonistes sur la scène internationale.

Le Comité a demandé à des représentants de la communauté canado-ukrainienne de définir ce lien bilatéral. Un aspect crucial de ce lien, c'est le rôle joué par une foule de contacts officieux, en dehors des gouvernements, nés des interactions entre des groupes de la société civile – par exemple des agriculteurs –, des réunions de familles et des investissements des PME. Lorsque des Ukrainiens rencontrent des Canadiens d'origine ukrainienne, ils retiennent surtout l'image de la réussite.

> Aujourd'hui, lorsque les visiteurs venus d'Ukraine arrivent au Canada, ils sont royalement accueillis. Ils constatent le degré de réussite. Tout le monde est mieux instruit. Les enfants peuvent aller à l'université. Ils ont leur place au sein

> du gouvernement dans un pays comme le Canada. Il y a des Ukrainiens au Sénat et dans les autres institutions gouvernementales. Il y a des premiers ministres provinciaux. C'est une source d'inspiration pour les Ukrainiens restés en Ukraine. (Walter Makowecki)

La deuxième facette de ce lien, comme l'a fait remarquer Andrew Witer, c'est que les Ukrainiens font confiance aux Canadiens. Cette confiance se traduit par la capacité des Canadiens à donner un coup de main, à concevoir et à réaliser des projets utiles. Une telle efficacité ressort particulièrement dans les secteurs prioritaires de l'éducation, de l'administration publique et de l'assistance technique : la «corbeille » gouvernance et société civile des programmes canadiens. Les Ukrainiens sont instruits et fiers, nous a-t-on dit, et il est plus facile d'accepter les conseils de quelqu'un dont on se sent plus proche :

> Toutes les sociétés ont un certain nombre de valeurs qu'elles chérissent. L'un des grands idéaux de l'Ukraine, c'est la connaissance. (...) (L'éducation,) c'est profondément enraciné dans les mentalités ukrainiennes. Des possibilités de formation de ce type peuvent être offertes aux Ukrainiens par le Canada et ce n'est pas toujours facile parce que les Ukrainiens sont un peuple très fier. Les Américains ont des difficultés sur ce plan, mais pas les Canadiens. (Andrew Witer)

Comme les Ukrainiens attachent énormément d'importance à l'éducation et à son rôle dans la société et dans le développement, que le Canada a un accès privilégié et un rôle particulier à jouer pour aider l'Ukraine à bâtir ses programmes éducatifs, que l'éducation joue un rôle important dans les priorités déjà établies telles l'édification d'une nation et les sciences et la technologie, le Comité recommande :

Recommandation n° 17

Que le Canada prenne l'initiative d'un programme de transfert des connaissances comportant des échanges d'étudiants, des bourses et des programmes de travail.

La troisième facette de ce lien, c'est la possibilité qu'il ajoute un élément susceptible de fausser les calculs officiels. En effet, il se pourrait que des investissements et des interactions considérables entre le Canada et l'Ukraine ne figurent pas dans les chiffres officiels :

> On mesure les gros investissements effectués au sein des grandes entreprises à concurrence de montants élevés, mais on oublie les millions de dollars que déversent en Ukraine les familles ukrainiennes installées dans le monde entier. Il ne s'agit pas ensuite de ressortir de l'argent. Il s'agit ici de personnes qui montent une quincaillerie, une usine de fabrication de crème glacée, une confiserie, etc. Il y a finalement des milliers d'entreprises de ce genre qui démarrent et qui sont financées par des Ukrainiens habitant au Canada, aux

États-Unis, en Europe et dans d'autres parties du monde. Ce type d'investissement n'est pas comptabilisé. C'est peut-être la raison pour laquelle on a enregistré en Ukraine une augmentation de 13 p. 100 des petites entreprises alors que l'année dernière, en Russie, le nombre de créations de petites entreprises a diminué de 2p. 100. Cela s'explique peut-être par le fait que ces investissements ne sont pas comptabilisés. (Andrew Witer)

Ces dimensions de la relation entre le Canada et l'Ukraine peuvent se répercuter sur le suivi et le développement des programmes pour l'Ukraine. C'est pourquoi des Canadiens-Ukrainiens et sans doute d'autres qui s'occupent des affaires canado-ukrainiennes ont demandé des informations nécessaires à la coordination et au ciblage des programmes, ainsi qu'à l'exploitation des contacts actuels et des expériences antérieures. C'est pourquoi le Comité recommande :

Recommandation n° 18

Que trois bases de données soient créées et placées sur Internet, à la disposition de toute personne intéressée

- **Une base de données de l'expertise canado-ukrainienne apte à influer sur l'aide canadienne à l'Ukraine.**
- **Une base de données de tous les projets d'aide en cours de réalisation entre le Canada et l'Ukraine, qu'ils soient menés par des gouvernements, des ONG, des organisations privées ou de simples citoyens.**
- **Une base de données des organisations canado-ukrainiennes qui pourraient participer à des projets d'aide en Ukraine.**

On a fait grand cas des avantages que l'Ukraine tire de ce lien spécial, mais on a beaucoup moins parlé du bénéfice direct qu' en retire le Canada. Les témoins ont certainement laissé entendre que la situation privilégiée du Canada devrait aider les personnes physiques et morales du Canada qui cherchent à faire des affaires avec l'Ukraine. Toutefois, des témoins ont aussi expliqué au Comité que bien d'autres pays (européens par exemple) avaient en Ukraine une foule de ressortissants qui mettent d'autres avantages sur le tapis, notamment l'adhésion à l'UE ou une somme considérable en aide monétaire et en investissement (Ostap Hawaleshka). Nous en avons conclu que la bienveillance canadienne doit se doubler d'atouts plus tangibles.

En apportant une aide efficace au programme technique, le Canada sert ses priorités pour l'Ukraine : la démocratisation et la réforme économique. Cela nous profite indirectement en aidant à stabiliser l'Ukraine qui est une région stratégique de la planète et un voisin à la fois de la Russie et de l'OTAN.

Un autre facteur qui mérite l'attention du Comité est l'immigration. Des témoins et d'autres sources ont indiqué que le Canada devrait réexaminer ses pratiques actuelles en matière d'immigration et de visa à l'égard de l'Ukraine.

Les observations faites ci-dessus au sujet de la politique d'immigration canadienne dans le chapitre sur la Russie s'appliquent également à l'Ukraine. Avec une forte concentration de Canadiens d'ascendance ukrainienne qui ont été privés de la réunification de leur famille ou qui n'ont pas eu accès à l'Ukraine durant la période soviétique, il semblerait opportun et souhaitable que ce groupe de la population canadienne ait les mêmes possibilités et le même accès que d'autres ont eu au Canada. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation n° 19

Que le gouvernement fédéral prenne les mesures nécessaires pour qu'une capacité efficace soit établie en Ukraine afin de répondre rapidement aux demandes d'immigration et de visa. Une attention particulière devrait être consacrée à la réunification des familles.

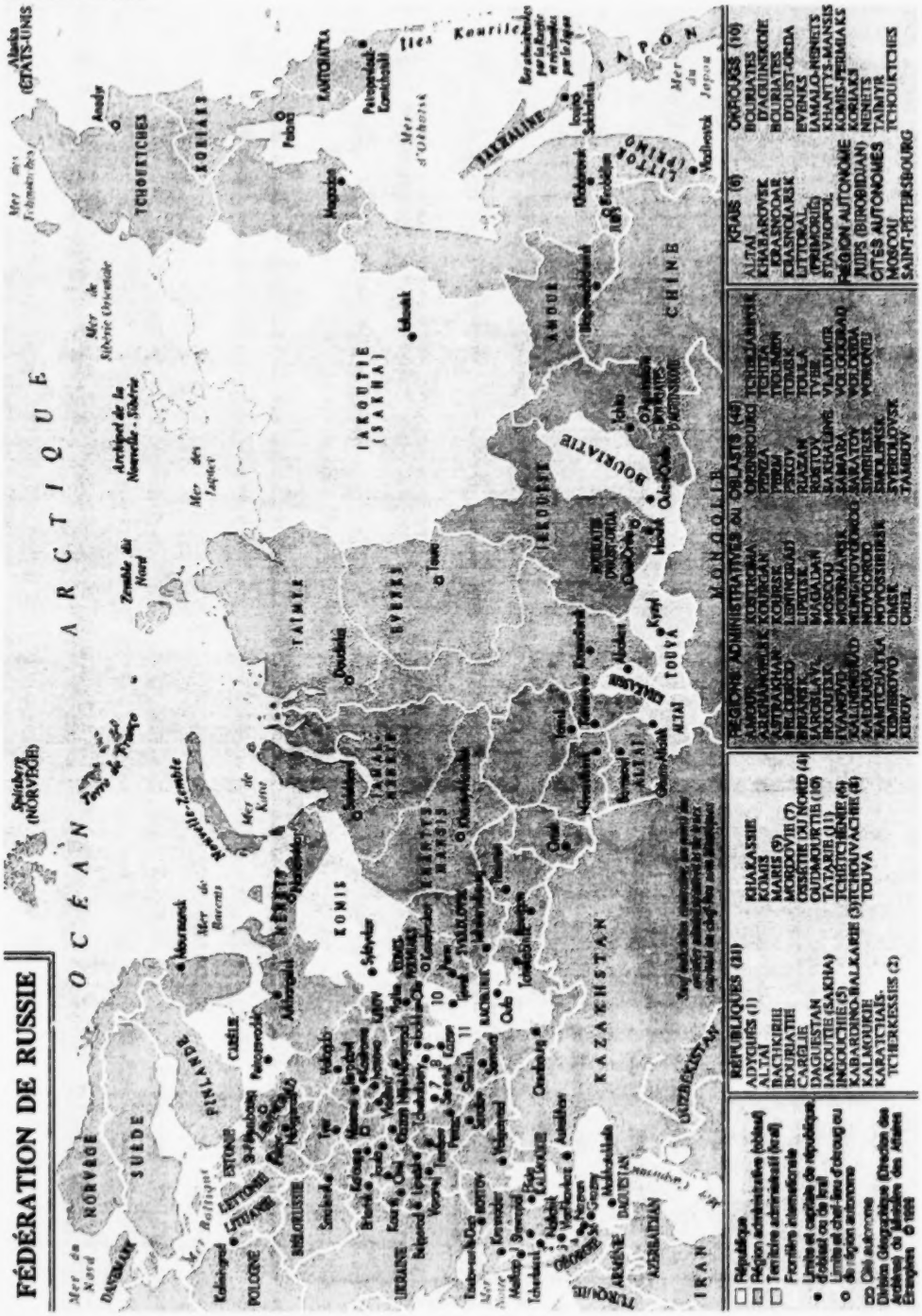
Pourtant, certains membres du Comité indiquent que l'ensemble des relations canado-ukrainiennes ne devrait pas se fonder uniquement sur le nombre de Canadiens d'ascendance ukrainienne. Pour arriver vraiment à une relation pleine et entière avec l'Ukraine, celle-ci doit être basée, comme l'ont fait remarquer quelques témoins, sur une Ukraine qui a réalisé son potentiel de puissance moyenne, un État ayant des intérêts communs dans les forums multilatéraux et bilatéraux, et dans les institutions internationales telles que les Nations Unies, l'OTAN, l'OMC et le Conseil de l'Europe. En conséquence, le Comité recommande :

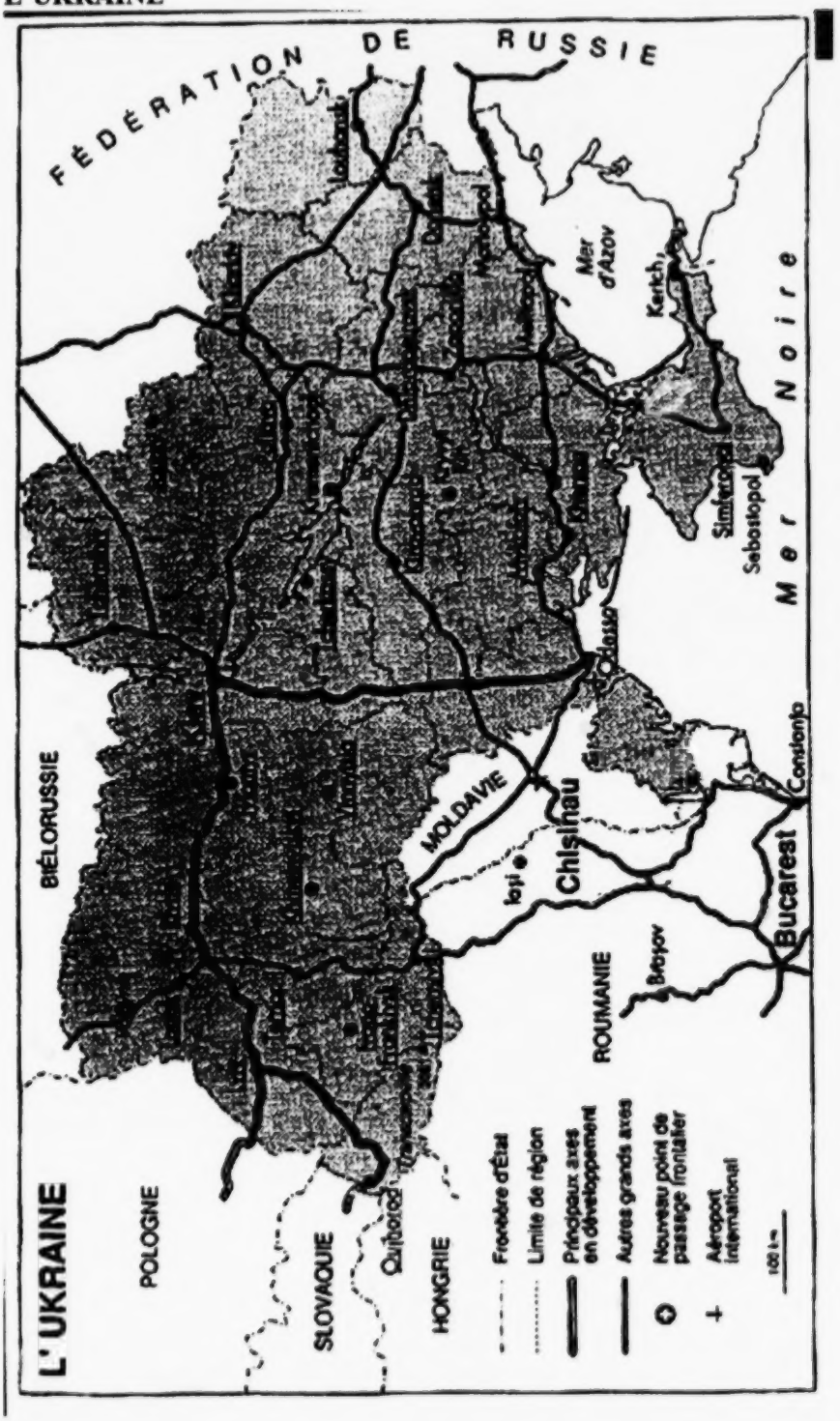
Recommandation n° 20

Que, tout en notant que le lien spécial entre le Canada et l'Ukraine reste important, le Canada élargisse sa politique étrangère à l'endroit de l'Ukraine afin de tenir compte de toutes les facettes et de tout le potentiel de ce pays.

ANNEXE A : CARTES DE LA RUSSIE ET DE L'UKRAINE

LA RUSSIE


FÉDÉRATION DE RUSSIE
OCÉAN ARCTIQUE
NORVÈGE
SUÈDE
FINLANDE
ESTONIE
LETTONIE
LITUANIE
POLOGNE
BIÉLORUSSIE
UKRAINE
MOLDAVIE
ROUMANIE
HONGRIE
SLOVAQUIE
AUTRICHE
SLOVÉNIE
CROATIE
BOSNIE-HERZÉGOVINE
ITALIE
SUISSE
ALLEMAGNE
DANEMARK
ALBANIE
GRÈCE
TURQUIE
ARMÉNIE
AZERBAÏDJAN
GÉORGIE
IRAN
KAZAKHSTAN
OUZBÉKISTAN
MONGOLIE
CHINE
JAPON
CORÉE DU NORD
ÉTATS-UNIS
TCHOUKTCHES
KORIAKES
KAMTCHATKA
SAKHALINE
IAKOUTIE (SAKHA)
TAÏMYR
EVENKES
EVENES
TOUVA
BOURIATIE
ARKHANGELSK
KOMIS
TATARIE
BACHKIRIE
PERMIE
OUDMOURTIE
MARIS
MORDOVIE
TCHETCHÉNIE
INGOUCHIE
KABARDINO-BALKARIE
KALMOUKIE
KARATCHAÏS-TCHERKESSIS
TCHOUVACHIE
DAGUESTAN
OSSÉTIE DU NORD
Mer de Barents
Mer de Kara
Mer des Laptev
Mer de Sibérie Orientale
Mer d'Okhotsk
Mer du Japon
Mer Baltique
Mer du Nord
Archipel de la Nouvelle-Sibérie
Terre de François-Joseph
Nouvelle-Zemble
Zemlia du Nord
Iles Kouriles
Mer de Béring
Détroit de Béring
Détroit de Tatarie
Détroit de La Pérouse
Détroit de Corée
Mer Jaune
Mer de Chine orientale
Mer de Chine méridionale
Mer des Philippines
Mer d'Andaman
Golfe du Bengale
Golfe de Thaïlande
Golfe de Tonkin
Golfe de Corée
Golfe de Bohai
Golfe de Kara-Bogaz-Gol
Mer Caspienne
Mer Noire
Mer d'Azov
Mer Méditerranée
Mer Rouge
Mer d'Arabie
Mer d'Oman
Golfe Persique
Golfe d'Aden
Golfe de Guinée
Golfe de Gabès
Golfe de Syrte
Golfe de Sidra
Golfe de Hammamet
Golfe de Tunis
Golfe de Gênes
Golfe de Lion
Golfe de Valence
Golfe de Cadix
Golfe de Gascogne
Golfe de Finlande
Golfe de Botnie
Golfe de Riga
Golfe de Gdansk
Golfe de Poméranie
Golfe de Mecklembourg
Golfe de Lübeck
Golfe de Kiel
Golfe de Danemark
Golfe de Skagerrak
Golfe de Kattegat
Golfe de Bothnie
Golfe de Finlande


L' UKRAINE
FÉDÉRATION DE RUSSIE
BIÉLORUSSIE
POLOGNE
SLOVAQUIE
HONGRIE
ROUMANIE
MOLDAVIE
Chişinau
Iaşi
Bucarest
Constanţa
Mer d'Azov
Mer Noire
Kertch
Sébastopol
Simferopol
Frontière d'État
Limite de région
Principaux axes en développement
Autres grands axes
Nouveau point de passage frontalier
Aéroport international

ANNEXE B : ARTICLES DE LA CONSTITUTION RUSSE RELATIFS À LA RÉPARTITION FÉDÉRALE-RÉGIONALE DES POUVOIRS ET AUX POUVOIRS DU PRÉSIDENT RUSSE

Chapitre 3. La Fédération de Russie

Article 65

1. Existent au sein de la Fédération de Russie les sujets de la Fédération de Russie :

la République des Adygei (Adygei), la République de l'Altaï, la République du Bachkortostan, la République de Bouriatie, la République du Daghestan, la République de Inguche, la République Kabardino-Balkare, la République de Kalmoukie, la République Karatchaïevo-Tcherkesse, la République de Carélie, la République des Komi, la République de Marii-El, la République de Mordovie, la République de Sakha (Iakoutie), la République d'Ossétie du Nord - Alania, la République du Tatarstan (Tatarstan), la République de Touva, la République d'Oudmourtie, la République Khakasse, la République Tchetchène, la République Tchouvache;

le territoire de l'Altaï, le territoire de Krasnodar, le territoire de Krasnoïarsk, le territoire de Primorié, le territoire de Stavropol, le territoire de Khabarovsk;

la région d'Amour, la région d'Arkhangelsk, la région d'Astrakhan, la région de Belgorod, la région de Briansk, la région de Vladimir, la région de Volgograd, la région de Vologda, la région de Voronej, la région d'Ivanovo, la région d'Irkoutsk, la région de Kaliningrad, la région de Kalouga, la région du Kamtchatka, la région de Kémérovo, la région de Kirov, la région de Kostroma, la région de Kourgan, la région de Koursk, la région de Léningrad, la région de Lipetsk, la région de Magadan, la région de Moscou, la région de Mourmansk, la région de Nijni-Novgorod, la région de Novgorod, la région de Novossibirsk, la région d'Omsk, la région d'Orenbourg, la région d'Orel, la région de Penza, la région de Perm, la région de Pskov, la région de Rostov, la région de Riazan, la région de Samara, la région de Saratov, la région de Sakhaline, la région de Sverdlovsk, la région de Smolensk, la région de Tambov, la région de Tver, la région de Tomsk, la région de Toula, la région de Tioumen, la région de d'Oulianovsk, la région de Tchéliabinsk, la région de Tchita, la région de d'Iaroslavl;

Moscou, Saint-Pétersbourg - villes d'importance fédérale;

la région autonome juive;

le district autonome Bouriate d'Aguinskoë, le district autonome Komi-Permiak, le district autonome des Koriaks, le district autonome des Nenets, le district autonome de Taimyr (des Dolgano-Nénets), le district autonome Bouriate d'Oust-

Orda, le district autonome des Khanty-Mansi, le district autonome des Tchuktches, le district autonome des Evenks, le district autonome des lamalo-Nénets.

2. L'admission dans la Fédération de Russie et la formation d'un nouveau sujet au sein de cette dernière s'effectuent selon la procédure fixée par la loi constitutionnelle fédérale.

Article 66

1. Le statut de la république est fixé par la Constitution de la Fédération de Russie et la Constitution de la république.

2. Le statut du territoire, de la région, de la ville d'importance fédérale, de la région autonome, du district autonome est fixé par la Constitution de la Fédération de Russie et par le statut du territoire, de la région, de la ville d'importance fédérale, de la région autonome, du district autonome adopté par l'organe législatif (représentatif) du sujet concerné de la Fédération de Russie.

3. La loi fédérale sur la région autonome, le district autonome peut être adoptée sur proposition des organes législatifs et exécutifs de la région autonome, du district autonome.

4. Les relations des districts autonomes faisant partie d'un territoire ou d'une région, peuvent être réglementées par la loi fédérale et par l'accord entre les organes du pouvoir d'État du district autonome et, respectivement, les organes du pouvoir d'État du territoire et de la région.

5. Le statut du sujet de la Fédération de Russie peut être modifié par accord mutuel de la Fédération de Russie et du sujet de la Fédération de Russie conformément à la loi constitutionnelle fédérale.

Article 67

1. Le territoire de la Fédération de Russie comprend les territoires de ses sujets, les eaux intérieures et la mer territoriale, l'espace aérien au-dessus d'eux.

2. La Fédération de Russie possède les droits souverains et exerce sa juridiction sur le plateau continental et la zone économique exclusive de la Fédération de Russie selon 'les modalités fixées par la loi fédérale et les nonnes du droit international.

3. Les frontières entre les sujets de la Fédération de Russie peuvent être modifées avec leur accord mutuel.

Article 68

1. La langue officielle de la Fédération de Russie sur l'ensemble du territoire est le russe.

2. Les républiques ont le droit d'établir leurs langues officielles. Dans les organes du pouvoir d'État et les organes de l'auto-administration locale, les établissements d'État de la république, elles sont utilisées parallèlement à la langue officielle.

3. La Fédération de Russie garantit à tous ses peuples le droit au maintien de la langue maternelle, l'établissement de conditions permettant son étude et son développement.

Article 69

La Fédération de Russie garantit les droits des peuples autochtones peu nombreux, conformément aux principes et normes universellement reconnus du droit international et aux traités internationaux de la Fédération de Russie.

Article 70

1. Le drapeau d'État, les armoiries et l'hymne de la Fédération de Russie, leur description et la procédure de leur utilisation officielle sont fixés par la loi constitutionnelle fédérale.

2. La capitale de la Fédération de Russie est la ville de Moscou. Le statut de la capitale est établi par la loi fédérale.

Article 71

Relèvent de la compétence de la Fédération de Russie:

a) l'adoption et la modification de la Constitution de la Fédération de Russie et des lois fédérales, le contrôle de leur respect;
b) la structure fédérale et le territoire de la Fédération de Russie;
c) la réglementation et la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen, la citoyenneté dans la Fédération de Russie; la réglementation et la protection des droits des minorités nationales;
d) l'établissement du système des organes fédéraux des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, des modalités de leur organisation et de leur fonctionnement; la formation des organes d'État fédéraux;
e) la propriété fédérale d'État et son administration;
f) l'établissement des fondements de la politique fédérale et les programmes fédéraux dans le domaine du développement d'État, économique, écologique, social, culturel et national dans la Fédération de Russie;
g) l'établissement des fondements juridiques du marché unique; la réglementation financière, des changes, du crédit, douanière, l'émission monétaire, les fondements de la politique des prix; les services économiques fédéraux, y compris les banques fédérales;
h) le budget fédéral; les impôts et taxes fédéraux; les fonds fédéraux de développement régional;

i) les systèmes énergétiques fédéraux, l'énergie nucléaire, les matières fissiles; le transport, les voies de communication, l'information et les télécommunications fédérales; les activités spatiales;

j) la politique extérieure et les relations internationales de la Fédération de Russie, les traités internationaux de la Fédération de Russie; les problèmes de la guerre et de la paix;

k) les relations économiques extérieures de la Fédération de Russie;

l) la défense et la sécurité; les industries de défense; la fixation de la procédure de vente et d'achat d'armes, de munitions, d'équipements militaires et des autres biens militaires; la production de substances toxiques, de stupéfiants et les modalités de leur utilisation;

m) la définition du statut et la protection de la frontière d'État, de la mer territoriale, de l'espace aérien, de la zone économique exclusive et du plateau continental de la Fédération de Russie;

n) l'organisation judiciaire; la Prokuratura; la législation pénale, de procédure pénale et pénitentiaire; l'amnistie et la grâce; la législation civile, de procédure civile et de procédure d'arbitrage; la réglementation juridique de la propriété intellectuelle;

o) le droit fédéral des conflits de lois;

p) le service météorologique, les normes et étalons, le système métrique et la mesure du temps; la géodésie et la cartographie; la dénomination des entités géographiques; la statistique et la comptabilité officielles;

q) les décorations d'État et les titres honorifiques de la Fédération de Russie;

r) la fonction publique fédérale.

Article 72

1. Relèvent de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie:

a) la garantie de la conformité des Constitutions et des lois des républiques, des statuts, des lois et autres actes juridiques normatifs des territoires, régions, villes d'importance fédérale, de la région autonome, des districts autonomes à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales;

b) la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen, la protection des droits des minorités nationales; la garantie de la légalité, de l'ordre juridique et de la sécurité publique; le régime des zones frontalières;

c) les problèmes de possession, de jouissance et de disposition de la terre, du sous-sol, des eaux et des autres ressources naturelles;

d) la délimitation de la propriété d'État;

e) l'exploitation de la nature; la protection de l'environnement et la garantie de la sécurité écologique; les sites naturels spécialement protégés; la protection des monuments historiques et culturels;

f) les questions générales de l'éducation, de l'enseignement, de la science, de la culture, de la culture physique et du sport;

g) la coordination des questions de santé; la protection de la famille, de la maternité, de la paternité et de l'enfance; la protection sociale, y compris la sécurité sociale;

h) l'organisation de mesures de lutte contre les catastrophes, les calamités naturelles, les épidémies, l'élimination de leurs conséquences;

i) l'établissement des principes généraux de l'imposition et de la taxation dans la Fédération de Russie;

j) la législation administrative, de procédure administrative, du travail, de la famille, du logement; la législation foncière, sur l'eau, les forêts; la législation sur le sous-sol, sur la protection de l'environnement;

k) les cadres des organes judiciaires et du maintien de l'ordre; le barreau, le notariat;

l) la protection du milieu d'habitation habituel et du milieu de vie traditionnel des communautés ethniques peu nombreuses;

m) l'établissement des principes généraux d'organisation du système des organes du pouvoir d'État et de l'autoadministration locale;

n) la coordination des rapports internationaux et économiques extérieurs des sujets de la Fédération de Russie, l'exécution des traités internationaux de la Fédération de Russie.

2. Les dispositions du présent article s'appliquent dans une mesure égale à la république, au territoire, à la région, à la ville d'importance fédérale, à la région autonome, au district autonome.

Article 73

En dehors des limites de la compétence de la Fédération de Russie et des attributions de la Fédération de Russie dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, les sujets de la Fédération de Russie possèdent la plénitude du pouvoir d'État.

Article 74

1. L'établissement de frontières douanières, de droits et taxes et de quelque autre obstacle que ce soit à la libre circulation des biens, services et moyens financiers est interdit sur le territoire de la Fédération de Russie.

2. Des restrictions à la circulation des biens et services peuvent être introduites conformément à la loi fédérale, en cas de nécessité d'assurer la sécurité, de protéger la vie et la santé des personnes, de protéger la nature et le patrimoine culturel.

Article 75

1. L'unité monétaire dans la Fédération de Russie est le rouble. L'émission monétaire est effectuée exclusivement par la Banque centrale de la Fédération de Russie. L'introduction et l'émission d'autres monnaies dans la Fédération de Russie sont interdites.

2. La protection et la garantie de la stabilité du rouble est la fonction essentielle de la Banque centrale de la Fédération de Russie, qu'elle exerce indépendamment des autres organes du pouvoir d'État.

3. Le système des impôts perçus au profit du budget fédéral et les principes généraux d'imposition et de taxation dans la Fédération de Russie sont établis par la loi fédérale.

4. Les emprunts d'État sont émis selon la procédure fixée par la loi fédérale et souscrits sur la base du volontariat.

Article 76

1. Dans les domaines de compétence de la Fédération de Russie sont adoptées des lois constitutionnelles fédérales et des lois fédérales, ayant effet direct sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie.

2. Dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie sont adoptées des lois fédérales et des lois et autres actes juridiques normatifs des sujets de la Fédération de Russie pris en conformité avec elles.

3. Les lois fédérales ne peuvent être contraires aux lois constitutionnelles fédérales.

4. En dehors des limites de la compétence de la Fédération de Russie, de la compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, les républiques, les territoires, les régions, les villes d'importance fédérale, la région autonome et les districts autonomes exercent leur propre réglementation juridique, y compris l'adoption de lois et d'autres actes juridiques normatifs.

5. Les lois et autres actes juridiques normatifs des sujets de la Fédération de Russie ne peuvent être contraires aux lois fédérales adoptées en conformité avec les paragraphes un et deux du présent article. En cas de contradiction entre une loi fédérale et un autre acte adopté dans la Fédération de Russie, la loi fédérale prévaut.

6. En cas de contradiction entre la loi fédérale et l'acte juridique normatif du sujet de la Fédération de Russie, adopté en conformité avec le paragraphe quatre du présent article, l'acte juridique normatif du sujet de la Fédération de Russie prévaut.

Article 77

1. Le système des organes du pouvoir d'État des républiques, des territoires, des régions, des villes d'importance fédérale, de la région autonome, des districts autonomes sont établis par les sujets de la Fédération de Russie de façon autonome conformément aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie et aux principes généraux d'organisation des organes représentatifs et exécutifs du pouvoir d'État fixés par la loi fédérale.

2. Dans les limites de la compétence de la Fédération de Russie et des attributions de la Fédération de Russie dans les domaines de compétence conjointe de la Fédération de Russie et des sujets de la Fédération de Russie, les organes fédéraux du pouvoir exécutif et les organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie forment un système unique du pouvoir exécutif dans la Fédération de Russie.

Article 78

1. Les organes fédéraux du pouvoir exécutif pour l'exercice de leurs attributions peuvent créer des organes territoriaux et nommer les fonctionnaires correspondants.

2. Les organes fédéraux du pouvoir exécutif en accord avec les organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie peuvent leur transférer l'exercice d'une partie de leurs attributions, si cela n'est pas contraire à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales.

3. Les organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie en accord avec les organes fédéraux du pouvoir exécutif peuvent leur transférer l'exercice d'une partie de leurs attributions.

4. Le Président de la Fédération de Russie et le Gouvernement de la Fédération de Russie assurent, conformément à la Constitution de la Fédération de Russie, l'exercice des attributions du pouvoir d'État fédéral sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie.

Article 79

La Fédération de Russie peut participer aux unions interétatiques et leur transférer une partie de ses attributions conformément aux traités correspondants, si cela n'entraîne pas une limitation des droits et libertés de l'homme et du citoyen et n'est pas contraire aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie.

Chapitre 4. Le Président de la Fédération de Russie

Article 80

1. Le Président de la Fédération de Russie est le chef de l'État.

2. Le Président est le garant de la Constitution de la Fédération de Russie et des droits et libertés de l'homme et du citoyen. Conformément aux modalités établies par la Constitution de la Fédération de Russie, il prend des mesures pour protéger la souveraineté de la Fédération de Russie, son indépendance et l'intégrité de l'État, assure le fonctionnement concerté et la collaboration des organes du pouvoir d'État.

3. Le Président de la Fédération de Russie, conformément à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales, détermine les orientations fondamentales de la politique intérieure et extérieure de l'État.

4. Le Président de la Fédération de Russie en qualité de chef de l'État représente la Fédération de Russie à l'intérieur du pays et dans les relations internationales.

Article 81

1. Le Président de la Fédération de Russie est élu pour quatre ans par les citoyens de la Fédération de Russie sur la base du suffrage universel, égal et direct, au scrutin secret.

2. Peut être élu Président de la Fédération de Russie tout citoyen de la Fédération de Russie âgé d'au moins 35 ans, ayant une résidence permanente dans la Fédération de Russie d'au moins 10 ans.

3. Une même personne ne peut exercer la fonction de Président de la Fédération de Russie plus de deux mandats consécutifs.

4. La procédure de l'élection du Président de la Fédération de Russie est fixée par la loi fédérale.

Article 82

1. Lors de son entrée en fonctions, le Président de la Fédération de Russie prête au peuple le serment suivant:

   « Je jure dans l'exercice des attributions de Président de Russie, de respecter et de protéger les droits et libertés de l'homme et du citoyen, de respecter et défendre la Constitution de la Fédération de Russie, de défendre la souveraineté et l'indépendance, la sécurité et l'intégrité de l'État, de servir fidèlement le peuple ».

2. Le serment est prêté solennellement en présence des membres du Conseil de la Fédération, des députés à la Douma d'État et des juges de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

Article 83

Le Président de la Fédération de Russie:

a) nomme avec l'accord de la Douma d'État le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie;
b) a le droit de présider les séances du Gouvernement de la Fédération de Russie;
c) prend la décision relative à la démission du Gouvernement de la Fédération de Russie;
d) présente à la Douma d'État une candidature pour la nomination à la fonction de Président de la Banque centrale de la Fédération de Russie; propose à la Douma d'État de relever de ses fonctions le Président de la Banque centrale de la Fédération de Russie;
e) sur proposition du Président du Gouvernement de la Fédération de Russie, nomme aux fonctions de vice-présidents du Gouvernement et de ministres fédéraux et met fin à ces fonctions;
f) présente au Conseil de la Fédération les candidatures à la nomination aux fonctions de juges à la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, à la Cour suprême de la Fédération de Russie, à la Cour supérieure d'arbitrage de la Fédération de Russie, ainsi que la candidature du Procureur général de la Fédération de Russie; présente au Conseil de la Fédération la proposition de mettre fin aux fonctions du Procureur général de Russie; nomme les juges des autres tribunaux fédéraux;
g) forme et préside le Conseil de sécurité de la Fédération de Russie, dont le statut est fixé par la loi fédérale;
h) approuve la doctrine militaire de la Fédération de Russie;
i) forme l'Administration du Président de la Fédération de Russie;
j) nomme les représentants plénipotentiaires du Président de la Fédération de Russie et met fin à leurs fonctions;
k) nomme et met fin aux fonctions du Haut commandement des Forces armées de la Fédération de Russie;

l) nomme et rappelle, après consultation des comités et commissions des chambres de l'Assemblée fédérale, les représentants diplomatiques de la Fédération de Russie auprès des États étrangers et des organisations internationales.

Article 84

Le Président de la Fédération de Russie:

a) décide de la date de l'élection à la Douma d'État conformément à la Constitution de la Fédération de Russie et à la loi fédérale;
b) dissout la Douma d'État dans les cas et selon la procédure prévus par la Constitution de la Fédération de Russie;
c) décide de l'organisation du référendum selon la procédure fixée par la loi constitutionnelle fédérale;
d) soumet des projets de lois à la Douma d'État;
e) signe et promulgue les lois fédérales;
f) adresse à l'Assemblée fédérale des messages annuels sur la situation dans le pays et sur les orientations fondamentales de la politique intérieure et extérieure de l'État.

Article 85

1. Le Président de la Fédération de Russie peut recourir à des procédures de conciliation pour régler les litiges entre les organes du pouvoir d'État de la Fédération de Russie et les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie, ainsi qu'entre les organes du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie. En cas de persistance du désaccord, il a le droit de soumettre le litige à l'examen du tribunal compétent.

2. Au cas où des actes des organes du pouvoir exécutif des sujets de la Fédération de Russie sont contraires a la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales, aux obligations internationales de la Fédération de Russie ou violent les droits et libertés de l'homme et du citoyen, le Président de la Fédération de Russie a le droit d'en suspendre l'effet jusqu'à la décision du tribunal compétent.

Article 86

Le Président de la Fédération de Russie:

a) exerce la direction de la politique extérieure de la Fédération de Russie;
b) négocie et signe les traités internationaux de la Fédération de Russie;
c) signe les instruments de ratification;
d) reçoit les lettres de créance et de rappel des représentants diplomatiques accrédités près de lui.

Article 87

1. Le Président de la Fédération de Russie est le Commandant en chef suprême des Forces années de la Fédération de Russie.

2. En cas d'agression contre la Fédération de Russie ou de menace directe d'agression, le Président introduit sur le territoire de la Fédération de Russie ou dans certaines de ses localités l'état de siège et en informe immédiatement le Conseil de la Fédération et la Douma d'État.

3. Le régime de l'état de siège est fixé par la loi fédérale constitutionnelle.

Article 88

Le Président de la Fédération de Russie, dans les circonstances et selon les modalités prévues par la loi constitutionnelle fédérale, introduit l'état d'urgence sur tout le territoire de la Fédération de Russie ou dans certaines de ses localités et en informe immédiatement le Conseil de la Fédération et la Douma d'État.

Article 89

Le Président de la Fédération de Russie:

a) règle les questions de la citoyenneté de la Fédération de Russie et de l'octroi du droit d'asile politique;
b) décerne les décorations d'État de la Fédération de Russie, attribue les titres honorifiques de la Fédération de Russie, les grades militaires supérieurs et les titres spéciaux supérieurs;
c) accorde la grâce.

Article 90

1. Le Président de la Fédération de Russie adopte des décrets et des ordonnances.

2. Les décrets et ordonnances du Président de la Fédération de Russie sont obligatoires sur l'ensemble du territoire de la Fédération de Russie.

3. Les décrets et ordonnances du Président de la Fédération de Russie ne doivent pas être contraires à la Constitution de la Fédération de Russie et aux lois fédérales.

Article 91

Le Président de la Fédération de Russie bénéficie de l'inviolabilité.

Article 92

1. Le Président de la Fédération de Russie entre en fonction dès le moment de sa prestation de serment et cesse d'exercer ses fonctions à l'expiration de son mandat, au moment de la prestation de serment du Président de 'la Fédération de Russie nouvellement élu.

2. Le Président de la Fédération de Russie cesse d'exercer ses attributions avant terme en cas de démission, d'incapacité permanente pour raison de santé d'exercer les attributions qui lui incombent, ou de destitution. Dans ce cas, l'élection du Président doit avoir lieu au plus tard trois mois à compter de ta cessation anticipée de son mandat.

3. Dans tous les cas ou le Président de la Fédération de Russie n'est pas en état d'exercer ses obligations, le Président du Gouvernement de la Fédération de Russie les exerce temporairement. Le Président de la Fédération de Russie par intérim n'a pas le droit de dissoudre la Douma d'État, de décider d'un référendum ni de proposer d'amender et de réviser les dispositions de la Constitution de la Fédération de Russie.

Article 93

1. Le Président de la Fédération de Russie ne peut être destitué par le Conseil de la Fédération que sur la base de l'accusation, présentée par la Douma d'État, de haute trahison ou d'une autre infraction grave, confirmée par l'avis de la Cour suprême sur l'existence dans les actes du Président des critères de l'infraction et de l'avis de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie sur le respect de la procédure fixée pour la mise en accusation.

2. La décision de la Douma d'État sur la mise en accusation et la décision du Conseil de la Fédération sur la destitution du Président doivent être prises par les deux tiers des voix de l'ensemble des membres dans chacune des chambres, à l'initiative d'au moins un tiers des députés à la Douma d'État et après conclusions d'une commission spéciale formée par la Douma d'État.

3. La décision du Conseil de la Fédération sur la destitution du Président de la Fédération de Russie doit être prise au plus tard trois mois après la mise en accusation du Président par la Douma d'État. Si, dans ce délai, il n'est pas adopté de décision par le Conseil de la Fédération, l'accusation contre le Président est considérée comme rejetée.

Chapitre 8. L'autoadministration Locale

Article 130

1. L'autoadministration locale en Fédération de Russie assure le règlement par la population, de façon autonome, des questions d'importance locale de possession, de jouissance et de disposition de la propriété municipale.

2. L'autoadministration locale est exercée par les citoyens par la voie du référendum, des élections, des autres formes d'expression directe de la volonté, par les organes élus et les autres organes de l'autoadministration locale.

Article 131

1. L'autoadministration locale est exercée dans les villes, les agglomérations rurales et les autres territoires en tenant des traditions historiques et autres traditions locales. La structure des organes de autoadministration locale est fixée par la population de façon autonome.

2. La modification des limites des territoires dans lesquels s'exerce l'autoadministration locale est permise en tenant compte de l'opinion de la population des territoires concernés.

Article 132

1. Les organes de l'autoadministration locale administrent la propriété municipale, élaborent, approuvent et exécutent le budget local, établissent les impôts et taxes locaux, assurent le maintien de l'ordre public et règlent les autres questions d'importance locale de façon autonome.

2. Les organes de l'autoadministration locale peuvent recevoir par la loi des attributions d'État déterminées avec transfert des moyens matériels et financiers nécessaires à leur exercice. La réalisation des attributions transférées est soumise au contrôle de l'État.

Article 133

L'autoadministration locale dans la Fédération de Russie est garantie par le droit à la protection judiciaire, à la compensation des dépenses supplémentaires résultant des décisions prises par les organes du pouvoir d'État, l'interdiction de limiter les droits de l'autoadministration locale fixés par la Constitution de la Fédération de Russie et la loi fédérale.

ANNEXE C : RUSSIE – RÉSULTATS DES ÉLECTIONS PARLEMENTAIRES

	1999		
	Liste		
Parti	**Votes (%)**	**Sièges**	**Sièges DMU(a)**
Choix de la Russie	s.o.	s.o.	s.o.
Parti libéral démocratique (b) (LDPR)	5,98	17	0
Parti communiste (CPRF)	24,29	67	47
Parti agraire (APR)	s.o.	s.o.	0
Iabloko	5,93	16	5
Notre patrie est la Russie (OHR)	1,19	0	8
Parti des femmes de Russie	2,04	0	0
Parti de l'unité et de l'entente russes	s.o.	s.o.	s.o.
Parti démocratique de Russie	s.o.	s.o.	s.o.
Unité	23,32	64	9
La Patrie – Toute la Russie	13,33	37	29
Union des forces de droite	8,52	24	5
Autres	12,1	0	9
Indépendants	s.o.	s.o.	112
Reporté	s.o.	1	1

	1995		
	Liste		
Parti	**Votes (%)**	**Sièges**	**Sièges DMU(a)**
Choix de la Russie	3,9	0	9
Parti libéral démocratique (b) (LDPR)	11,2	50	1
Parti communiste (CPRF)	22,3	99	58
Parti agraire (APR)	3,8	0	20
Iabloko	6,9	31	14
Notre patrie est la Russie (OHR)	10,1	45	10
Parti des femmes de Russie	4,6	0	3
Parti de l'unité et de l'entente russes	0,4	0	1
Parti démocratique de Russie	s.o.	s.o.	0
Unité	s.o.	s.o.	s.o.
La Patrie – Toute la Russie	s.o.	s.o.	s.o.
Union des forces de droite	s.o.	s.o.	s.o.
Autres	34,0	0	31
Indépendants	s.o.	s.o.	78
Reporté	s.o.	0	s.o.

(a) District à mandat unique

(b) Sur les bulletins de vote de 1999, se lisait Bloc de Zhirinovsky.

Parti	1993 Liste Votes (%)	Sièges	Sièges DMU(a)
Choix de la Russie	15,5	40	30
Parti libéral démocratique (b) (LDPR)	22,9	59	5
Parti communiste (CPRF)	12,4	32	16
Parti agraire (APR)	8,0	21	12
Iabloko	7,9	20	3
Notre patrie est la Russie (OHR)	s.o.	s.o.	s.o.
Parti des femmes de Russie	8,1	21	
Parti de l'unité et de l'entente russes	6,8	18	1
Parti démocratique de Russie	5,5	14	1
Unité	s.o.	s.o.	s.o.
La Patrie – Toute la Russie	s.o.	s.o.	s.o.
Union des forces de droite	s.o.	s.o.	s.o.
Autres	16,2	0	8
Indépendants	s.o.	s.o.	141
Reporté	s.o.	s.o.	6

Nota : Le total des votes par parti peut ne pas égaler 100 en raison des bulletins rejetés ou des votes « contre tous ».

Les chiffres pour les sièges remportés ne correspondent pas à la taille des partis dans le texte, en raison de l'affiliation des candidats indépendants à d'autres partis après les élections et du « prêt » de députés entre les partis alliés.

Source : Commission électorale

ANNEXE D : RUSSIE – STRUCTURE ÉCONOMIQUE – INDICATEURS ANNUELS

	1999	2000(a)	2001(a)
PIB aux prix du marché (b) (en milliards de roubles)	4 767	7 302	9 041
PIB (en milliards de US$)	193,6	259,6	310,0
Croissance réelle du PIB (%)	5,4	9,0	5,0
Inflation des prix à la consommation (moyenne; %)	85,7	20,8	21,6
Population (en millions)	146,0	145,2	144,5
Exportations FAB (en millions de $US)	75 666	105 565	103 042
Importations FAB (en millions de $US)	-39 537	-44 862	-53 390
Solde des paiements courants (en millions de $US)	24 731	46 317	34 236(c)
Réserves en monnaies étrangères, autres que l'or (en millions de $US)	8 457	24 264	32 542
Dette extérieure totale (en milliards de $US)	173,9	161,4(c)	155,7(c)
Ratio du service de la dette, payé (%)	13,0	10,9(c)	15,6(c)
Taux de change (moyenne; rouble : $US)	24,62	28,13	29,17

	1997	1998
PIB aux prix du marché (b) (en milliards de roubles)	2 522	2 741
PIB (en milliards de $US)	436,0	282,4
Croissance réelle du PIB (%)	0,9	-4,9
Inflation des prix à la consommation (moyenne; %)	14,6	27,7
Population (en millions)	147,1	146,5
Exportations FAB (en millions de $US)	89 008	74 883
Importations FAB (en millions de $US)	-71 982	-58 014
Solde des paiements courants (en millions de $US)	2 061	683
Réserves en monnaies étrangères, autres que l'or (en millions de $US)	12 895	7 801
Dette extérieure totale (en milliards de $US)	127,7	177,7
Ratio du service de la dette, payé (%)	6,4	11,9
Taux de change (moyenne; Rb : $US)	5,78	9,71

(a) Réel
(b) PIB calculé à partir de la production
(c) Estimations tirées de l'*Economist Intelligence Unit*
(d) Comprend des variations statistiques entre la production et les dépenses

Le 8 mars 2002 : 31,07 roubles : 1 $US

Origines du PIB en 2001(c)	**% du total**
Agriculture	7,2
Industrie	38,6
Services	54,2
Total	100,0

Éléments du PIB en 2001	**% du total**
Consommation du secteur privé	50,9
Consommation du secteur public	14,3
Augmentation des stocks	4,3
Investissement en capital fixe	17,8
Exportations nettes de marchandises et services	13,0
Total	100,0(d)

Principales exportations en 2000	**% du total**
Carburant et énergie	54,0
Métaux	17,0
Machinerie, matériel de transport	8,9
Produits chimiques	5,6
Total (inclus les autres)	100,0

(e) Réel
(f) PIB calculé à partir de la production
(g) Estimations tirées de l'*Economist Intelligence Unit*
(h) Comprend des variations statistiques entre la production et les dépenses

Source : *Economist Intelligence Unit* (EIU), 2002.

ANNEXE E : UKRAINE – STRUCTURE ÉCONOMIQUE – INDICATEURS ANNUELS

	1997	1998	1999	2000	2001(a)
PIB aux prix du marché (en milliards de hrivna)	93,3	102,5	127,1	173,0	209,3
GDP (en milliards de $US)	50,1	41,8	30,8	31,8	39,0
Croissance réelle du PIB (%)	-3,0	-1,9	-0,2	5,9	9,1(b)
Inflation des prix à la consommation (moyenne; %)	15,9	10,6	22,7	28,2	12,0(b)
Population (en millions)	50,9	50,5	50,1	49,6	49,3
Exportations FAB (en millions de $US)	15 418	13 699	13 189	15 722	17 091(b)
Importations FAB (en millions de $US)	-19 623	-16 283	-12 945	-14 943	-16 893(b)
Solde des paiements courants (en millions de $US)	-1 335	-1 296	1 658	1 481	1 402(b)
Réserves de monnaies étrangères, autres que l'or (en millions de $US)	2 341,1	761,3	1 046,4	1 352,7	2 955,4(b)
Dette extérieure total (en milliards de $US)	11,1	13,1	14,1	12,5(a)	11,7
Ratio du service de la dette, payé (%)	6,6	11,4	16,3	16,0(a)	8,5
Taux de change (moyenne) hrivna : 1 $US	1,86	2,45	4,13	5,44	5,37(b)

5 avril 2001 : 5,3276 hrivna : 1 $US

Origines du PIB en 1999	% du total	Éléments du PIB en 1999	% du total
Agriculture	12,8	Consommation du secteur privé	60,2
Industrie	38,4	Consommation du secteur public	19,0
Services	48,8	Investissements nets fixes	19,9
Total	100,0	Augmentation des stocks	-0,1
		Exportations nettes	1,1
		Total	100,0

Principales exportations en 2001	% du total	Principales importations en 2001	% du total
Métaux non précieux	41,3	Carburant et énergie, y compris le minerai	42,6
Machinerie, équipement	13,9	Machinerie, équipement	19,8
Aliments, boissons, produits Agricoles	11,2	Produits chimiques	7,1
Produits chimiques	9,1	Aliments, boissons, produits agricoles	7,1

(a) Estimations tirées de l'*Economist Intelligence Unit*.
(b) Réel

Principales destinations des exportations en 2001	% du total	Principaux lieux d'origine des importations en 2001	% du total
Russie	22,6	Russie	36,9
Turquie	6,2	Turkménistan	10,5
Italie	5,1	Allemagne	8,7
Allemagne	4,4	Kazakhstan	4,2

(c) Estimations tirées de l'*Economist Intelligence Unit.*
(d) Réel

(Source : *Economist Intelligence Unit (EIU)*, 2002)

ANNEXE F : TÉMOINS

Deuxième Session, trente-sixième Législature

Le 17 mars 2000	*Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :* Jim Wright, Directeur général, direction générale pour l'Europe centrale, de l'Est et du Sud; Chris Alexander, Directeur adjoint, Russie, Direction de l'Europe de l'Est.
Le 7 juin, 2000	*Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :* Jim Wright, Directeur général, direction générale pour l'Europe centrale, de l'Est et du Sud; Ann Collins, Directrice, Direction pour l'Europe de l'Est; Robert Brooks, Directeur adjoint (Asie centrale, Bélarus, Caucase, Moldavie et Ukraine).

Première Session, trente-septième Législature

Le 13 mars 2001	*De l'Institut des études européennes et russes, Université Carleton :* Vladimir Popov, professeur.
Le 14 mars 2001	*Du Centre des études russes et de l'Europe de l'Est, Université de Toronto :* Aurel Braun, professeur.
Le 21 mars 2001	*De l'Institut des études européennes et russes, Université Carleton :* Larry Black, professeur.
Le 28 mars 2001	*De l'Université Carleton :* Amy Knight, professeur. *À titre personnel :* Patrick Armstrong
Le 3 avril 2001	*Du Centre d'études russes et de l'Europe de l'Est, Université de Toronto :* Peter H. Solomon, fils, professeur de sciences politiques, directeur.
Le 4 avril 2001	*De l'Université de Kansas :* Dale Herspring, professeur.
Le 25 avril 2001	*De l'Institut canadien du doit des ressources, Université de Calgary :* Janet Keeping, professeur. *Du ministère des Ressources naturelles du Canada :*

	Neil McIlveen.
Le 30 avril 2001	*De l'Institut des études européennes et russes, Université Carleton :* Andrea Chandler, professeur; Joan Debardeleben, professeur; Piotr Dutkiewicz, professeur. *De la Schulich School of Business, Université York :* James Gillies, professeur. *De Norex Petrolium Limited :* Alex Rotzang. *De SNC Lavalin International :* Ron Denom. *De Kinross Gold :* John Ivany.
Le 1er mai 2001	L'honorable sénateur James Tunney.
Le 2 mai 2001	*De l'Institut canadien des études ukrainiennes, Université de l'Alberta :* Bohdan Klid, professeur; David Marples, professeur.
Le 9 mai 2001	*De l'Université de Northern British Columbia :* John Young, professeur.
Le 6 juin 2001	*Du Centre des études internationales et de sécurité, Université York :* Sergei M. Plekhanov, professeur.
Le 25 sept. 2001	*De la Société pour l'expansion des exportations :* Lorne Cutler; Fergal O'Reilly. *De la Gendarmerie Royale du Canada :* Angus Smith.
Le 2 oct. 2001	*De l'Agence canadienne de développement international (ACDI) :* Peter Daniel, vice-président, Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est; Rick Ward, directeur général, Direction de la Russie, de l'Ukraine et des programmes nucléaires, Direction générale de l'Europe centrale et de l'Est.

Le 23 oct. 2001	*De Northland Power Inc. :* James C. Temerty, président-directeur général et propriétaire.
Le 6 nov. 2001	*À titre personnel :* Paul Magocsi, chaire des études ukrainiennes, Université de Toronto.
Le 18 mars, 2002	L'honorable Gar Knutson, C.P., député, Secrétaire d'État (Europe Centrale et orientale et Moyen-Orient).
	À titre personnel : James Dmytro Jacuta, Directeur, Institut canadien des études ukrainiennes, Université d'Alberta.
	À titre personnel : Walter Makowecki, Heritage Frozen Food Ltd.
	De Romyr et associés : Andrew Witer, Président.
	Du Congrès ukrainien canadien : Eugene Czolij, Président.
	De la Canada Ukraine Foundation : Ostap Hawaleshka, Président.
	Du Conseil consultatif Canada-Ukraine : Roman Petryshyn, membre.
	À titre personnel : Yuri, Shcherbak, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire d'Ukraine.
	À titre personnel : Orest Subtelny, Département d'histoire et des sciences politiques, Université York.
	Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international : Ron Halpin, directeur général, Direction générale pour l'Europe Centrale, de l'Est et du Sud; Ann Collins, Directrice, Direction pour l'Europe de l'Est.

Mission d'enquête à Washington (D.C.), États-Unis (les 15 et 16 mai 2001)

Du Service canadien de renseignement de sécurité :
Keith Bush;
Roger Ebel.

Du Kennan Institute :
Blair Ruble Nancy Pospon;
Emil Payin;
Oleksiy Haran;
Bohdan Harasymiv;
Margaret Paxon.

Du Brookings Institute :
Clifford Gaddy;
Fiona Hill.

Du Fonds monétaire international ou la Banque mondiale :
Hans Martin Boehmer;
Gilles René;
Paul Fenton;
Stéphane Charbonneau.

Du Carnegie Centre :
Martha Olcott;
Andrew Kuchins;
Murray Feshbach;
Stephen Grant;
Gene Fisher.

De RIA-Novosti :
Arcadii Orlov.